

**Regels**

**in bedrijf:**

**sectorscan**

**logistiek**



# **Regels in bedrijf: sectorscan logistiek**



# Inhoud

**Voorwoord 5**

**Aanbiedingsbrief sectorscan logistiek 6**

**Regels in bedrijf: sectorscan logistiek 12**

**Advies over minder regeldruk in de logistieke sector 13**

1. Algemeen 13
2. Hoofdknelpunt: starre focus op vervoermiddel 16
3. Hoofdknelpunt: kwaliteit van toezicht en dienstverlening 19
4. Hoofdknelpunt: complexiteit wet- en regelgeving 27
5. Overige knelpunten 29

**TNO onderzoek 32**

- Inleiding 35
- Aanpak van de studie 38
- Identificatie van regeldrukknelpunten en oplossingen 43
- Conclusies 76
- Bijlage A: Uitwerking van de regeldrukknelpunten 81
- Bijlage B: Afkortingen en omschrijvingen 175



# Voorwoord

De logistieke sector is van oudsher één van de pijlers van de Nederlandse economie. De Nederlandse lucht- en zeehavens vervullen een belangrijke functie in de in-, door- en uitvoer naar vooral het Europese achterland. De concurrentiekracht van deze sector bepaalt in belangrijke mate de prestaties van onze economie. Juist in een tijd van voorzichtig economisch herstel is het van belang om logistieke ondernemers de ruimte te geven om te ondernemen en niet tegen onnodige belemmerende wet- en regelgeving op te laten lopen. In dit advies 'Regels in bedrijf: sectorscan logistiek' inventariseren wij de sectorspecifieke regeldruk en komen wij met aanbevelingen om deze substantieel te verminderen.

Voor ons advies hebben wij TNO een onderzoeksopdracht gegeven: welke regeldruk onderkennen logistieke ondernemers in hun dagelijkse praktijk? Veel ondernemers zijn individueel geïnterviewd, er is gesproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en er zijn expertbijeenkomsten georganiseerd. Alle bevindingen zijn gevalideerd bij brancheorganisaties van de sector.

Uit het onderzoek blijkt dat de sectorspecifieke regeldruk onnodig hoog is. Vermindering van deze regeldruk is mogelijk. Maar alleen op basis van een integrale benadering van het netwerk van logistieke ketens. De huidige wettelijke kaders zijn te veel gericht op één specifieke vervoersmodaliteit, en bovendien zeer complex. De versnipperde invulling van het toezicht en een vaak beperkte dienstverlening belemmeren ondernemers in hun keuzevrijheid, en leiden tot irritaties.

Het onderzoek laat zien dat de regeldruk met circa € 248 miljoen per jaar kan dalen. Dit komt neer op een besparing van 37,4% van de sectorspecifieke regeldruk zoals TNO die heeft gemeten.

Met deze sectorscan bieden wij het kabinet handvatten om de regeldruk in de logistieke sector merkbaar te verminderen. Wij vertrouwen erop dat onze aanbevelingen bijdragen aan een ambitieuze invulling van de Topsectorenagenda en de Maatwerkaanpak.

Jan ten Hoopen  
Collegevoorzitter

Eric Helder  
Collegelid

Lili Doude van Troostwijk  
Collegelid

Den Haag, november 2013

# **Aanbiedingsbrief sectorscan logistiek**





Aan de minister van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas  
Geesteranus  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Datum  
26-11-2013

Onderwerp  
Regels in bedrijf:  
sectorscan logistiek

Uw kenmerk  
DGBI-TOP/12048882

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/PL/PO/2013/  
173

Bijlage(n)  
1

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 17 juli 2012 hebben wij van u een adviesaanvraag ontvangen. In het kader van het Topsectorenbeleid heeft u ons – met de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden om de regeldruk in de logistieke sector te verminderen.

In de logistieke sector draait het om het duurzaam, snel, tijdig, veilig, betrouwbaar en tegen lage kosten afhandelen van goederenstromen. Efficiency is van groot belang, ieder logistiek opentheid is kostenverhogend. De vele knelpunten in de logistieke ketens zoals ondernemers die dagelijks ervaren, maken duidelijk dat de juridische kaders niet aansluiten op de praktijk in de sector. De Rijksoverheid richt zich te veel op één specifieke schakel in de keten, op specifieke activiteiten binnen die schakels, en/of op één specifieke vervoersmodaliteit.

Drie hoofdknelpunten leiden tot onnodig veel vertraging, irritaties en een stapeling van kosten in de logistieke sector.

1. Het vervoermiddel – en niet het te vervoeren goed – staat centraal in de specifieke regelgeving voor de logistieke sector. Dit beperkt de flexibele inzet van vervoersmodaliteiten en de logistieke diensten die daarmee samenhangen.

De huidige wet- en regelgeving is te veel gericht op één specifieke vervoersmodaliteit. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij iedere afzonderlijke vervoersmodaliteit specifieke eisen worden gesteld aan de vervoerder (opleidingseisen, vergunningen) en het vervoermiddel (vervoersdocumenten, toezicht). Bovendien werkt deze starre indeling door naar de inhoud van contracten tussen partijen, de verzekeringseisen, het geldende aansprakelijkheidsregime, het voorraadbeheer en het boekingsproces. Dit beperkt de flexibiliteit van ondernemers. De huidige wettelijke kaders belemmeren daarmee ook de optimale inzet van intermodaal<sup>1</sup> en synchromodaal<sup>2</sup> vervoer.

<sup>1</sup> Intermodaal vervoer: het verplaatsen van goederen van a naar z met verschillende modaliteiten, die van te voren vastliggen. Uit: Partituur naar de top.

<sup>2</sup> Synchromodaal vervoer: het verplaatsen van goederen waarbij op elk moment gekozen kan worden tussen verschillende vervoersmodaliteiten op basis van de actuele omstandigheden. Uit: Partituur naar de top.

#### Contact

Wijnhaven 26  
2511 GA Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
F (070) 310 86 79

www.actal.nl  
info@actal.nl



**2. De kwaliteit van toezicht voor de logistieke sector is onvoldoende door een versnipperde invulling en een vaak beperkte dienstverlening.**

Ondernemers binnen de logistieke sector hebben te maken met verschillende, uitvoerende en handhavende overheidsinstanties. Toezicht heeft onder meer betrekking op de locatie (zoals het gebouw en de werkomstandigheden), de administratieve processen (zoals aangiften), de lading en het vervoermiddel. Bij grensoverschrijdend goederenvervoer hebben ondernemers ook te maken met inspecties in het buitenland. Die vinden soms net over de grens plaats, wat geen recht lijkt te doen aan het feit dat de Europese Unie een interne markt is. Op dit moment denken en handelen toezichthouders vooral vanuit hun eigen taken en bevoegdheden. Niet vanuit de ondernemers of de opeenvolgende handelingen binnen logistieke ketens. Dit leidt tot onnodige doublures en draagt niet bij aan de effectieve inzet van toezicht. De opeenstapeling van inspecties en de lange wachttijden daarbij zijn een grote irritatiebron voor ondernemers. Deze irritatie wordt versterkt, doordat ondernemers de kwaliteit van sommige toezichthouders lager beoordelen dan de normen die zij zelf hanteren. Het is waar dat toezichthouders proberen meer samen te werken, maar dit gebeurt nog te versnipperd om daadwerkelijk effect te sorteren. Een integrale organisatie van toezicht is nodig waarbij in de uitvoering niet het wetsdomein centraal staat, maar de logistieke ketens als geheel.

**3. De complexiteit van sectorspecifieke regelgeving is sterk toegenomen. In sommige gevallen is deze voor ondernemers niet meer begrijpelijk en daardoor niet naleefbaar.**

Ondernemers geven aan dat de complexiteit van sommige regelgeving gestaag toeneemt. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat specifieke regelgevingsdomeinen niet langer beheersbaar zijn. Ondernemers begrijpen de regels niet meer, en zijn daardoor niet in staat ze na te leven. Vanwege de stapeling van vergunningen noemen ondernemers de algemene douanewet als voorbeeld. Maar ook de wetgeving voor het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen wordt als te complex gezien.

Deze drie knelpunten leggen een versnipperde benadering binnen de overheid bloot. Om deze versnippering ongedaan te maken, is een fundamentele herziening nodig van het beleid- en toezichtkader voor de logistieke sector. Hierin moet een netwerkbenadering van de logistieke ketens centraal komen te staan. Alleen zo kunnen de schakels binnen elkaar overlappende logistieke ketens optimaal op elkaar gaan aansluiten. Met zo min mogelijk tijd- en informatieverlies, zo min mogelijk kosten en irritatie. Het TNO-onderzoek laat een besparingspotentieel zien van circa € 248 miljoen per jaar; 37,4% van de sectorspecifieke gelddruk – zoals TNO die heeft gemeten – is feitelijk onnodig.

**Wij adviseren te komen tot een juridisch bestel dat het logistieke netwerk centraal plaatst. Bij deze herziening moet in ieder geval het volgende worden gerealiseerd:**

- harmonisatie van de wetgevende kaders voor wegvervoer, binnenvaart en spoorvervoer;
- één (digitaal) vervoersdocument voor alle vervoersmodaliteiten;
- het schrappen van de juridische belemmeringen voor samenwerking tussen toezichthouders in binnen- en buitenland;
- een eenduidige organisatie van systeemtoezicht voor de logistieke sector;
- het houden van inspecties op keteneigen rustmomenten;
- het schrappen van de stapeling van douanevergunningen.



### *Sectorbrede aanpak nodig*

Om deze omslag te maken, is een sectorbrede aanpak nodig voor zowel nationale als internationale regelgeving. Pas als daarbij de ondernemer centraal staat, wordt een netwerkbenadering mogelijk. Drie belangrijke stromen in de logistieke ketens zijn de goederenstroom, de informatiestroom en de financiële stroom. Deze drie stromen moeten in de herziening eveneens centraal staan.

### *Concrete aanbevelingen*

In de bijlage – de sectorscan logistiek – doen wij concrete aanbevelingen hoe de eerder genoemde drie hoofdknelpunten weg te nemen. Wij realiseren ons dat het daadwerkelijk en fundamenteel aanpakken van deze knelpunten in de logistieke sector een meerjarig traject vergt. De fundamentele herziening past echter binnen de ambitie en het tijdpad van het Topteam Logistiek: “In 2020 heeft Nederland een internationale toppositie (1) in de afwikkeling van goederenstromen, (2) als ketenregisseur van (inter)nationale logistieke activiteiten en (3) als land met een aantrekkelijk innovatie- en vestigingsklimaat voor verladend en logistiek bedrijfsleven.”<sup>3</sup> Het merkbaar verminderen van regeldruk binnen deze sector draagt hieraan bij. Naast het realiseren van deze structurele omslag in de organisatie van het toezicht bevat ons advies ook aanbevelingen die al op korte termijn kunnen bijdragen aan het merkbaar verminderen van regeldruk.

### *Aansluiten op de praktijk*

De sectorscan logistiek kijkt vanuit het perspectief van de ondernemer naar de regeldruk. Vanwege de diversiteit in de logistieke sector, bestaat er niet zoiets als een logistiek ‘modelbedrijf’. Daarom hebben wij ervoor gekozen om de knelpunten van ondernemers te achterhalen door het volgen van goederen – veelal met een container als ladingdrager. Bij import loopt dat vanaf het binnenbrengen in Nederland, via de doorvoer naar het achterland tot aan de aflevering bij de opdrachtgever. Ook keken wij uiteraard naar knelpunten bij het exporteren van goederen. Deze aanpak maakte het mogelijk om vanuit de beleving van ondernemers te achterhalen met welke knelpunten zij dagelijks te maken hebben. Onze aanbevelingen sluiten daarmee aan op de praktijk van ondernemers, zodat een merkbare vermindering van regeldruk mogelijk wordt.

### *Focus op sectorspecifieke regeldruk*

Een belangrijk onderdeel van deze sectorscan is het onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren door TNO. Het onderzoeksrapport<sup>4</sup> vindt u in deze bundel. Daarnaast hebben wij met diverse ondernemers en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven gesproken.<sup>5</sup> De sectorscan richt zich op de sectorspecifieke regeldruk. Het gaat dus niet over de ‘algemene’ regeldruk waar ook ondernemers uit andere sectoren mee te maken hebben. Dit houdt in dat de geïdentificeerde knelpunten niet limitatief zijn, en dat de gekwantificeerde regeldruk geen nulmeting is van de volledige regeldruk in de logistieke sector. Zo hebben wij bijvoorbeeld de regeldruk veroorzaakt door het omgevingsrecht buiten beschouwing gelaten.

### *Sectorbreed actieplan*

Wij vertrouwen erop dat de sectorscan logistiek kan bijdragen aan het verwezenlijken van de ambities van het kabinet. De sectorscan bevat aanbevelingen die bijdragen aan het merkbaar verminderen van regeldruk. Sommige aanbevelingen ondersteunen ook de kabinetsdoelstelling

<sup>3</sup> “Partituur naar de top, adviesrapport Topteam Logistiek”, juni 2011.

<sup>4</sup> Vermindering van regeldruk in de logistieke sector bij export en import, TNO, 2013.

<sup>5</sup> Onder meer: TLN, EVO, Fenex, Fenedex, Centraal Bureau voor de Rijn- en binnenvaart, KNV, KNVV en VNO-NCW.



dat per 2017 alle bedrijven hun zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen. Niet alle aanbevelingen richten zich uitsluitend tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken. Er zijn ook aanbevelingen richting onder andere het ministerie van Financiën, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie. Om de regeldruk in de logistieke sector effectief aan te pakken is dus een integrale aanpak van het kabinet nodig. Dit past binnen het streven van het kabinet om de logistieke sector onderdeel te laten zijn van de Maatwerkaanpak. De sectorscan bevat aanbevelingen die deels op de lange termijn en deels op de korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Wij adviseren het kabinet om samen met het Topteam Logistiek te komen tot een sectorbreed actieplan waarmee de aanbevelingen worden opgepakt.

Wij zien uit naar een kabinetsreactie op ons advies.

Volledigheidshalve informeren wij u dat wij dit advies ook hebben verzonden aan de minister van Economische Zaken als medeadviesaanvrager. Daarnaast is een afschrift gestuurd aan de heer mr. A.Th.H. van Dijk, voorzitter TLN en binnen de Topsector Logistiek verantwoordelijk voor de aanpak van regeldruk, aan de vertegenwoordigers van bedrijven waarmee wij hebben gesproken en aan de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "J. ten Hoopen".

J. ten Hoopen  
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "R.W. van Zijp".

R.W. van Zijp  
Secretaris



# **Regels in bedrijf: sectorscan logistiek**

# Advies over minder regeldruk in de logistieke sector

## 1. Algemeen

De logistieke sector in Nederland is omvangrijk, divers en gespecialiseerd. Er zijn zeer veel verschillende specialisten die allen een specifieke taak hebben in één van de schakels binnen een logistieke keten. Denk bijvoorbeeld aan het regelen van een importaanvraag, de opslag of het lossen van een vracht. Elke ondernemer is voor zijn planning en informatievoorziening afhankelijk van een ander. Deze wederzijdse afhankelijkheid is terug te zien in de knelpunten die zijn geïdentificeerd. En onderstreept het belang van een aanpak waarin het logistieke netwerk centraal staat. Wanneer de schakels binnen en tussen de deels elkaar overlappende logistieke ketens goed op elkaar aansluiten, dan zijn grote efficiëncyslagen te maken.

De sectorscan logistiek kijkt vanuit het perspectief van de ondernemer naar de regeldruk. Vanwege de diversiteit aan typen bedrijven in de logistieke sector, bestaat er niet zoiets als een logistiek ‘modelbedrijf’. Daarom hebben wij ervoor gekozen om de knelpunten van ondernemers te achterhalen door het volgen van goederen – veelal met een container als ladingdrager. Bij import loopt dat vanaf het binnenbrengen in Nederland, via de doorvoer naar het achterland tot aan de aflevering bij de opdrachtgever. Ook keken wij uiteraard naar knelpunten bij het exporteren van goederen. Deze aanpak maakte het mogelijk om vanuit de beleving van ondernemers te achterhalen met welke knelpunten zij dagelijks te maken hebben. Onze aanbevelingen sluiten daarmee aan op de praktijk van ondernemers, zodat een merkbare vermindering van regeldruk mogelijk wordt.

De knelpunten die TNO in haar onderzoeksrapport beschrijft, vloeien voor een belangrijk deel voort uit de versnipperde benadering van de overheid en zijn toezichthouders die in de loop der tijd is ontstaan. De knelpunten beperken ondernemers in hun doen en laten. De afgelopen jaren zijn veel initiatieven gestart om afzonderlijke schakels binnen logistieke ketens te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Het TNO-onderzoek maakt echter duidelijk dat fundamentele stappen nodig zijn om ook de oorzaken van de geïdentificeerde knelpunten structureel aan te pakken.

Deze sectorscan identificeert drie hoofdknelpunten van regeldruk in de logistieke sector:

1. Het vervoermiddel – en niet het te vervoeren goed – staat centraal in de specifieke regelgeving voor de logistieke sector. Dit beperkt de flexibele inzet van vervoersmodaliteiten en de logistieke diensten die daarmee samenhangen.
2. De kwaliteit van toezicht voor de logistieke sector is onvoldoende door een versnipperde invulling en een vaak beperkte dienstverlening.
3. De complexiteit van sectorspecifieke regelgeving is sterk toegenomen. In sommige gevallen is deze voor ondernemers niet meer begrijpelijk en daardoor niet naleefbaar.

## Fundamentele herziening

Om deze knelpunten op te lossen is een fundamentele herziening van het juridische bestel nodig. Niet één schakel of één beleidsdomein moet centraal staan, maar ‘de keten’ of beter: het netwerk van elkaar overlappende logistieke ketens. Om deze omslag te maken, is een sectorbrede aanpak nodig. Pas als daarbij de ondernemer centraal staat, wordt een netwerkbenadering mogelijk. Drie belangrijke stromen in de logistieke ketens zijn de goederenstroom, de informatiestroom en de financiële stroom. Deze drie stromen moeten in de herziening eveneens centraal staan. Veel van de vereenvoudigingen vergen langere tijd, maar sommige kunnen al op de korte termijn worden gerealiseerd.

**Wij adviseren te komen tot een juridisch bestel dat het logistieke netwerk centraal plaatst. Bij deze herziening moet in ieder geval het volgende worden gerealiseerd:**

- **de harmonisatie van de wetgevende kaders voor wegvervoer, binnenvaart en spoorvervoer;**
- **één (digitaal) vervoersdocument voor alle vervoersmodaliteiten;**
- **het schrappen van de juridische belemmeringen voor samenwerking tussen toezichthouders in binnen- en buitenland;**
- **een eenduidige organisatie van systeemtoezicht voor de logistieke sector;**
- **het houden van inspecties op keteneigen rustmomenten;**
- **het schrappen van de stapeling van douanevergunningen.**

## Lastenluw implementeren

Veel van de wet- en regelgeving die van toepassing is op de logistieke sector, kent een internationale oorsprong. Uit gesprekken met ondernemers blijkt dat Nederland Europese en internationale richtlijnen niet altijd ‘lastenluw’ implementeert. Hierdoor worden ondernemers onnodig beperkt, met negatieve gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van de logistiek in Nederland. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van de Machinistenrichtlijn.<sup>1</sup> Nederland eist sinds augustus 2013 dat machinisten die een internationale trein bedienen tot net over de grens in Nederland, de Nederlandse taal beheersen<sup>2</sup>. Andere EU-lidstaten, zoals Duitsland, stellen een dergelijke eis niet. Een ander voorbeeld is de strengere geluidsnormen in scheepshutten. Nederland hanteert – in tegenstelling tot andere leden van de Internationale Maritieme Organisatie – de vrijwillige ‘Code on noise levels on board ships’<sup>3</sup> als verplichting. Hierdoor is het lastig om een al wat ouder buitenlands schip onder Nederlandse vlag te krijgen.

**Wij adviseren om te bezien welke Europese en internationale richtlijnen alsnog lastenluw kunnen worden geïmplementeerd. Dit kan een bijdrage leveren aan de kabinetsdoelstelling om de regeldruk met € 2,5 mld. te verminderen.**

<sup>1</sup> Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen.

<sup>2</sup> Beleidsregel Taalbeheersing Machinisten Spoorwegwet, Staatscourant d.d. 26-08-2013.

<sup>3</sup> Resolutie A.468 (XII).



## Neem onduidelijkheden weg

In de afgelopen jaren zijn veel pogingen ondernomen om de regeldruk in de logistieke sector te verminderen. Ze hadden vaak het karakter van symptoombestrijding; de fundamentele oorzaak van de versnippering werd niet weggenomen. Als gevolg hiervan is veel verwarring in de sector ontstaan, vooral over welke verantwoordelijkheden ondernemers hebben. Bijvoorbeeld: nieuwe vormen van digitalisering maken het mogelijk dat de terminal aangeeft wanneer een container kan worden afgehaald. Voorheen deed de Douane dit. Deze verandering leidt tot onzekerheid bij ondernemers, omdat het voor hen nu onduidelijk is wat dit betekent voor hun eigen verantwoordelijkheid. Een ander voorbeeld is het nieuwe fenomeen van de ketenregisseur. Ondernemers hebben geen zicht op wat de verantwoordelijkheden en rechten van een ketenregisseur<sup>4</sup> zullen zijn, en wat dit voor hen betekent als zij niet de ketenregisseur zijn.

**Wij adviseren om nieuwe initiatieven en vereenvoudigingen te beoordelen vanuit het perspectief van de ondernemers. Wij adviseren bij de herziening van het juridische bestel de verantwoordelijkheden van actoren eenduidig en expliciet vast te leggen.**

## Ambities verwezenlijken

Wij realiseren ons dat het daadwerkelijk en fundamenteel aanpakken van de drie hoofdknelpunten in de logistieke sector een meerjarig traject vergt. De fundamentele herziening past echter binnen de ambitie en het tijdpad van het Topteam Logistiek: “In 2020 heeft Nederland een internationale toppositie (1) in de afwikkeling van goederenstromen, (2) als ketenregisseur van (inter)nationale logistieke activiteiten en (3) als land met een aantrekkelijk innovatie- en vestigingsklimaat voor verladend en logistiek bedrijfsleven.”<sup>5</sup> Het merkbaar verminderen van regeldruk binnen deze sector draagt hieraan bij. Naast het realiseren van deze structurele omslag in de organisatie van het toezicht bevat de sectorscan logistiek ook aanbevelingen die al op korte termijn kunnen bijdragen aan het merkbaar verminderen van regeldruk.

## Leeswijzer

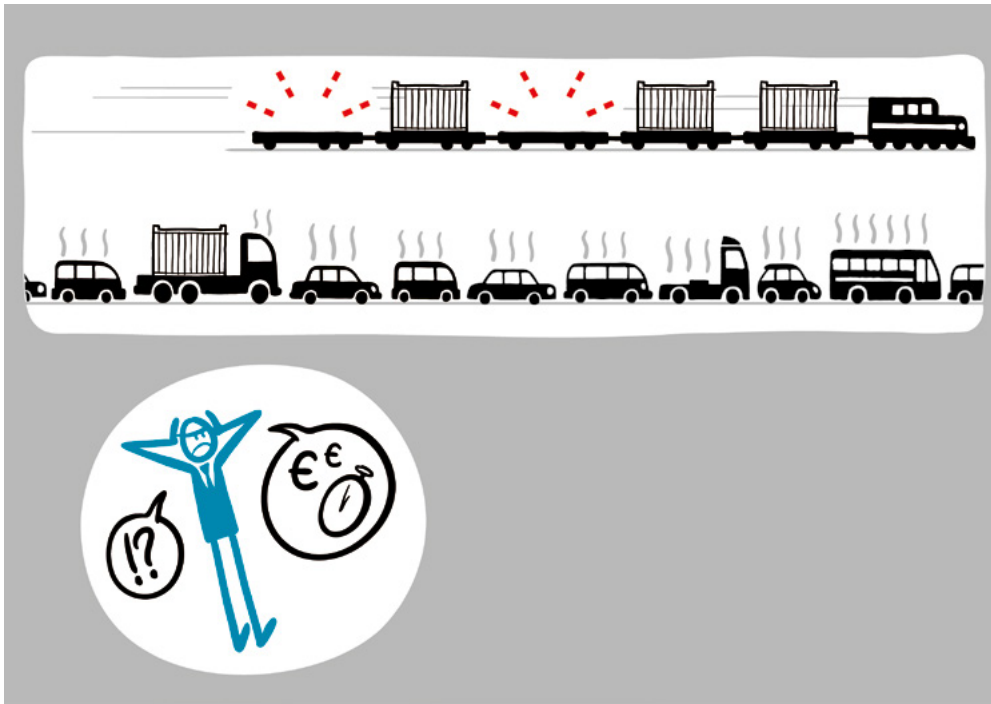
In de volgende drie paragrafen gaan wij dieper in op de drie hoofdknelpunten en bieden wij concrete oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde onnodige regeldruk. In de slotparagraaf benoemen wij enkele knelpunten die min of meer losstaan van de hoofdknelpunten. Het gaat om afzonderlijke aanbevelingen die vooruitlopend op een fundamentele herziening kunnen worden opgevolgd.

4 Bij ketenregie gaat het om het coördineren en regisseren van goederenstromen (en bijbehorende informatie- en financiële stromen) van grondstofleverancier tot klant, inclusief retourstromen en hergebruik, uit: ‘Partituur naar de top, adviesrapport Topteam Logistiek’, juni 2011.

5 “Partituur naar de top, adviesrapport Topteam Logistiek”, juni 2011.

## 2. Hoofdknelpunt: starre focus op vervoermiddel

Het vervoermiddel – en niet het te vervoeren goed – staat centraal in de specifieke regelgeving voor de logistieke sector. Dit beperkt de flexibele inzet van vervoersmodaliteiten en de logistieke diensten die daarmee samenhangen.



### Harmonisatie regelgeving

Het onderzoek van TNO maakt inzichtelijk dat de huidige wet- en regelgeving te veel is gericht op één specifieke vervoersmodaliteit. Bij iedere afzonderlijke vervoersmodaliteit stelt de overheid specifieke eisen aan de vervoerder (opleidingseisen, vergunningen) en aan het vervoermiddel (vervoersdocumenten, toezicht). Bovendien werkt deze starre indeling door naar de inhoud van contracten tussen partijen, de verzekeringseisen, het geldende aansprakelijkheidsregime, het voorraadbeheer en het boekingsproces. Dit beperkt de flexibiliteit van ondernemers. De huidige wettelijke kaders belemmeren daarmee ook de optimale inzet van intermodaal<sup>6</sup> en synchromodaal<sup>7</sup> vervoer. De regelgeving voor de verschillende vervoersmodaliteiten (markttoegangseisen, procedures vergunningaanvragen, eisen aan vervoersdocumenten, aansprakelijkheidsregime) moeten worden geharmoniseerd, zodat een integrale en consistente benadering van de logistieke ketens mogelijk wordt. Een ondernemer heeft nu per modaliteit te maken met verschillende eisen. Daarbij moet hij soms zelfs per modaliteit een afzonderlijke vergunning aanvragen terwijl hij intermodaal of synchromodaal opereert.

<sup>6</sup> Intermodaal vervoer: het verplaatsen van goederen van a naar z met verschillende modaliteiten, die van te voren vastliggen, Partituur naar de top.

<sup>7</sup> Synchromodaal vervoer: het verplaatsen van goederen waarbij op elk moment gekozen kan worden tussen verschillende vervoersmodaliteiten op basis van de actuele omstandigheden, Partituur naar de top.

**Wij adviseren de wetgevende kaders voor wegvervoer, binnenvaart en spoorvervoer te harmoniseren. Een eerste stap is om bij de beleidsontwikkeling en het toezicht in Nederland een intermodale benadering te hanteren. Daarnaast kunnen – in klein internationaal verband – stappen worden gezet naar juridische harmonisatie, met (deelgebieden van) Duitsland en/of in Benelux-verband.**

### Synchromodaal vervoer

Het ontbreken van een netwerkbenadering beperkt niet alleen de flexibiliteit van de ondernemers, maar belemmert ook de potentie van inter- en synchromodaal vervoer. Veel van de afzonderlijke, geïdentificeerde knelpunten bemoeilijken eveneens de keuze voor synchromodaal vervoer. De juridische verschillen tussen modaliteiten in het vervoersrecht staan een verdere integratie en uitwisseling van lading tussen de modaliteiten in de weg. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in inhoud en gebruik van de vervoersdocumenten en in de omvang van de beperking van de aansprakelijkheid van de vervoerder. Kiezen voor een netwerkbenadering zal de belemmeringen voor onder meer synchromodaal vervoer grotendeels wegnemen. Het is duidelijk dat de wettelijke kaders in grote mate doorwerken in de werkwijze van ondernemers. Zij trekken de huidige modaliteitspecifieke benadering door in hun producten- en dienstenaanbod. Naast de stappen die het kabinet moet zetten, zijn dus in tweede instantie ook de ondernemers zelf aan zet.

De belemmeringen voor synchromodaal vervoer liggen niet alleen in de wet- en regelgeving van de overheid. Ondernemers geven aan dat ook containereigenaren zodanige voorwaarden voor demurrage en detention stellen, dat het niet of nauwelijks mogelijk is om tussen modaliteiten te schakelen.<sup>8</sup>

**Wij adviseren met de relevante partijen te bezien of belemmeringen voor inter- en synchromodaal vervoer weg te nemen zijn. Het gaat om de voorwaarden die containereigenaren stellen aan demurrage en detention en om de belemmeringen in wet- en regelgeving voor nieuwe vormen hiervan.**

### Eén vervoersdocument

De versnippering binnen de juridische kaders heeft ertoe geleid dat er per modaliteit andere documentatieverplichtingen bestaan. Dit leidt niet alleen tot een stapeling van vervoersdocumenten bij intermodaal goederenvervoer, maar ook tot een rem op het snel en flexibel schakelen tussen modaliteiten. Daarnaast gaan ondernemers uit voorzorg onnodige documentatie opstellen. De overbodige regeldruk die hiermee gepaard gaat, is zeer merkbaar. Het lopende EU-traject om te komen tot een Single European Transport Document vormt een belangrijke stap richting één vervoersdocument. Maar er is hier nog een lange weg te gaan. Het kabinet kan bezien of het – als ‘pilot’, in een kleiner verband – wil starten met het gebruik van een dergelijk document. Interessante opties zijn de samenwerking met Duitsland en/of in Benelux-verband.

<sup>8</sup> Demurrage is de vergoeding die aan een rederij wordt betaald bij overschrijding van de tijdslijm voor het ophalen van een container in de zeehaven. Detention is de vergoeding die aan een rederij wordt betaald bij overschrijding van de tijdslijm voor het weer terugbrengen van de lege container in de zeehaven.

**Wij adviseren één geïntegreerd (digitaal) vervoersdocument te ontwikkelen voor alle vervoersmodaliteiten binnen de EU. Wij adviseren hierop vooruit te lopen in Benelux-verband, mogelijk aangevuld met (deelgebieden van) Duitsland.**

### Interterminal vervoer

Wanneer een container is opgeslagen in een terminal, heeft de container de 'Ruimte voor Tijdelijke Opslag'-status (RTO<sup>9</sup>). Op dit moment verschilt per aanvoermodaliteit hoe lang goederen in een RTO mogen staan. Zo is deze termijn 45 dagen voor vervoer over zee, terwijl deze maar 20 dagen is voor andere modaliteiten.

Voor vervoer van lading die via een terminal het land binnenkomt, en via een andere terminal het land direct weer verlaat, is een aparte transitaangifte<sup>10</sup> nodig. De Douane evalueert deze aangiftes op risico's. Omdat deze containers het land weer verlaten via dezelfde zeehaven, ervaren ondernemers deze aangifte als een te zwaar middel.

Met de uitbreiding van de containerterminalcapaciteit op de Maasvlakte zal het interterminal vervoer sterk toenemen. De Nederlandse Douane moet bevorderen dat een vervolgaangifte voor alle interterminal vervoersbewegingen niet meer geëist wordt. Zo zou op de Maasvlakte – net als op Schiphol – een vrije zone type 2<sup>11</sup> kunnen worden ingesteld.

De UCC<sup>12</sup> biedt daarnaast de ruimte om goederen tussen terminals met RTO-vergunning te vervoeren zonder transitaangiftes. Er zijn in Nederland echter nog maar weinig RTO's. Dit komt onder andere door de complexe aanvraagprocedure voor een RTO-vergunning. Ondernemers ervaren de aanvraagprocedure als complex, omdat deze gelaagd is en modulair opgebouwd. De éénmalige kosten voor het aanvragen van deze vergunning zijn fors. Terminals die de RTO-status willen verkrijgen, vinden het moeilijk om de doorlooptijd van de aanvraag en de verwachte inspanningen van tevoren goed in te schatten. Deze onzekerheid heeft tot gevolg dat minder aanvragen worden ingediend dan opportuun is en dat het aantal bedrijven met een RTO-status beperkt is. Dit soort onzekerheid is soms moeilijk kwantificeerbaar; merkbaar is het zeker.

**Wij adviseren het interterminal vervoer van containers minder belastend te maken voor bedrijven. Schrap de verplichting van een transitaangifte bij interterminal vervoer. Benut de ruimte die de nieuwe UCC biedt voor terminals met een RTO-status. Wij adviseren daarnaast om de termijnen voor goederenopslag in een RTO te harmoniseren, zodat één termijn (45 dagen) geldt voor alle modaliteiten. Maak de aanvraagprocedure voor een RTO-vergunning inzichtelijker door de gelaagdheid van het proces te schrappen. Schep duidelijkheid over doorlooptijden.**

9 In een ruimte voor tijdelijke opslag mogen goederen tijdelijk verblijven alvorens deze goederen een douanebestemming krijgen.

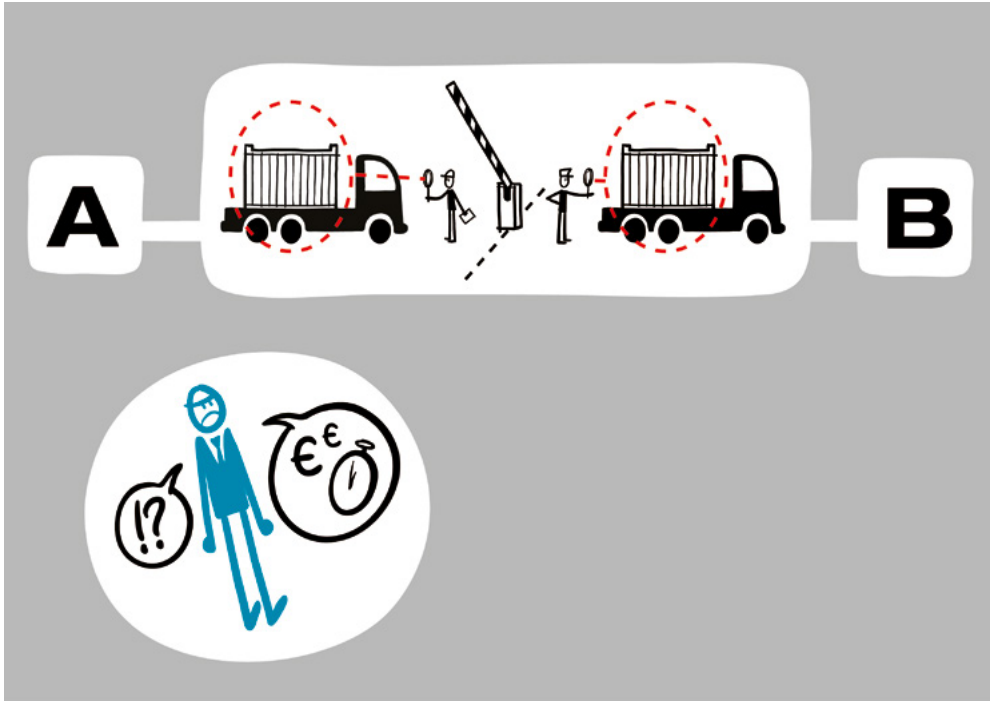
10 Aangifte communautaire douanevervoer.

11 Een geografisch gebied dat functioneert als een douane-entrepot waarbij controle plaatsvindt aan de hand van de voorraadadministratie van de beheerder of operateur van de vrije zone.

12 UCC staat voor Union Custom Code.

### 3. Hoofdknelpunt: kwaliteit van toezicht en dienstverlening

De kwaliteit van toezicht voor de logistieke sector is onvoldoende door een versnipperde invulling en een vaak beperkte dienstverlening.



Ondernemers binnen de logistieke sector hebben te maken met verschillende, uitvoerende en handhavende overheidsinstanties. Toezicht heeft onder meer betrekking op de locatie (zoals het gebouw en de werkomstandigheden), de administratieve processen (zoals aangiften), de lading en het vervoermiddel. Bij grensoverschrijdend goederenvervoer hebben ondernemers ook te maken met inspecties in het buitenland. Die vinden soms net over de grens plaats, wat geen recht lijkt te doen aan het feit dat de Europese Unie een interne markt is.

Zo leidt het vervoer van communautaire goederen via short sea shipping<sup>13</sup> naar andere EU-bestemmingen nog steeds tot veel regeldruk. Dit komt de gewenste 'modal shift' niet ten goede.<sup>14</sup> De Europese Commissie heeft inmiddels maatregelen aangekondigd om de douaneformaliteiten voor dit vervoer te vereenvoudigen.<sup>15</sup> Het is van belang om ook bij toezicht een ketenbenadering te hanteren. Op dit moment denken en handelen toezichthouders vooral vanuit hun eigen taken en bevoegdheden. Niet vanuit de ondernemers of de opeenvolgende handelingen binnen logistieke ketens.

<sup>13</sup> Short sea shipping omvat het vervoer te water van goederen of passagiers over een traject dat ten minste voor een deel uit zee of oceaan bestaat, maar waarbij de oceaan niet wordt gekruist.

<sup>14</sup> Modal shift is de term voor het vervangen van een deel van het vervoer over de weg door andere vormen van vervoer, met name vervoer per spoor en per (binnenvaart)schip.

<sup>15</sup> Met de EC-mededeling "De blauwe gordel, naar een scheepvaartruimte zonder grenzen" worden twee belangrijke voorstellen beschreven om de douaneformaliteiten voor schepen te vereenvoudigen door wijziging van het bestaande communautaire douanewetboek.

## Samenwerking toezichthouders

De gebrekkige samenwerking tussen toezichthouders binnen Nederland én met de rest van de wereld vormt een belangrijke bron van irritatie bij ondernemers. De samenwerking tussen inspecties – zoals het Joint Inspection Centre – gaat nog niet ver genoeg. Een reden voor deze beperkte samenwerking is de wet- en regelgeving op basis waarvan toezichthouders opereren. Vaak leiden de juridische kaders tot verschillen in voorwaarden, definities, etc. die verdergaande samenwerking of het uitwisselen van informatie in de weg staan.

**Wij adviseren de efficiency van controles te optimaliseren door nauwere samenwerking tussen toezichthouders in Nederland en in het buitenland. Voorkom onnodige inspecties: maak daar waar zinvol een integrale inspectie mogelijk en zorg voor wederzijdse erkenning van inspectieresultaten binnen Nederland, binnen de EU en op bilaterale basis met andere landen.**

## Hergebruik van gegevens

Het streven van het kabinet is om dubbele uitvraag van gegevens te voorkomen. Sommige relevante gegevens die bij de ene toezichthouder bekend zijn, zijn niet toegankelijk voor andere toezichthouders. Hierdoor komt het nog steeds voor dat bedrijven bij verschillende toezichthouders steeds opnieuw dezelfde informatie moeten aanleveren. De totstandkoming van supd@dax – in eerste instantie bedoeld voor import van veterinaire zendingen – is een stap in de goede richting. Met dit systeem leveren ondernemers in één keer alle gegevens voor geïmporteerde goederen aan alle betrokken overheidsinstanties. Door het inrichten van een Nederlands inspectieregister kan optimaal gebruik worden gemaakt van de beschikbare informatie bij de Nederlandse overheid. Die informatie kunnen inspectiediensten dan ook makkelijker met elkaar delen. De Douane kan hier een regierol vervullen; zij voert immers al de regie bij grensoverschrijdend verkeer. Het register kan ook helpen om dubbele inspecties tegen te gaan. Het kan op termijn onderdeel worden van het Single Window Handel en Transport (SWH&T), nadat dit volwaardig operationeel is. Het doel is om het SWH&T aan te sluiten op het NLIP<sup>16</sup>. Hiermee kan op een slimme en gestandaardiseerde wijze door de logistieke ketens informatie worden aangeleverd aan en gedeeld met de markt en de overheid.

**Wij adviseren het delen van informatie tussen toezichthouders mogelijk te maken om dubbele uitvraag te voorkomen. Sluit hierbij zoveel mogelijk aan op SWH&T. Wij adviseren een regievoerder aan te wijzen. Wij adviseren verder om de beschikbare gegevens over lading bij exportcontroles zoveel mogelijk te gebruiken voor controles bij de import van deze lading.**

## Systeemtoezicht

Voor een effectief toezichtbeleid is het essentieel dat toezichthouders zich richten op de grootste risico's binnen de keten, en op hergebruik van beschikbare informatie. Bij dit laatste gaat het om beter benutten van de informatie uit eigen controles of via de AEO<sup>17</sup>-certificering.

<sup>16</sup> NLIP staat voor Neutraal Logistiek Informatie Platform.

<sup>17</sup> AEO staat voor Authorised Economic Operator, zie ook onder 5.

Zo wordt toezicht een onderdeel van de keten. Het principe van horizontaal toezicht<sup>18</sup> sluit hier goed op aan, maar beperkt zich tot de Douane. Voor de Douane krijgt horizontaal toezicht vorm aan de hand van de AEO-certificaten. De NVWA sluit convenanten af en de Koninklijke Marechaussee heeft bijvoorbeeld de 'Bekende Afzenderstatus'. Al deze regimes hebben tot doel om het toezicht gericht in te vullen.

Op dit moment bestaat er geen samenwerking tussen de toezichthouders en het bedrijfsleven bij het vormgeven van deze regimes. Bedrijven moeten daardoor allemaal afzonderlijke aanvraag- en auditprocedures doorlopen. Op initiatief van onder meer de Douane is wel een onderzoek gestart om nieuwe toezichtmodellen te ontwikkelen voor het reduceren van administratieve lasten voor internationale handel en transport. De basis hiervoor ligt in verantwoord vertrouwen in de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven. De focus hierbij ligt nu nog op Douane-gerelateerde vraagstukken.<sup>19</sup> Het is belangrijk dat dergelijke initiatieven de gehele keten gaan bestrijken, inclusief alle andere toezichthouders. Ondernemers maken zich echter zorgen dat de stappen die in Nederland al zijn gezet, teniet worden gedaan op EU-niveau. Zo hanteren veel EU-lidstaten nog een transactiegerichte aanpak. We moeten voorkomen dat de goede stappen die in Nederland al zijn gezet, worden teruggedraaid door ontwikkelingen op EU-niveau.

Het is verstandig om ook verzekeraars bij dit systeemtoezicht te betrekken. Vermindering van de regeldruk door afspraken tussen toezichthouder en bedrijf mag niet verloren gaan door aanvullende normen eisen en verplichtingen die verzekeraars opleggen.

**Wij adviseren te komen tot een eenduidige organisatie van systeemtoezicht voor de logistieke sector, inclusief afspraken met verzekeraars. De aanpak moet zoveel mogelijk aansluiten bij controles die bedrijven zelf al verrichten. Verder moeten alle toezichthouders op dezelfde wijze de risicobenadering gaan hanteren.**

## Versterk de kwaliteit en dienstverlening van toezichthouders

Bedrijven ervaren de kwaliteit van individuele inspecteurs soms als onvoldoende. Dit heeft gevolgen voor de snelheid waarmee goederen worden afgehandeld, en voor de meerwaarde die controles hebben. Doordat bekwame inspecteurs de dienst verlaten, komt de kwaliteit van de dienstverlening verder onder druk te staan.<sup>20</sup> Daarbij klagen ondernemers over de niet-marktconforme prijzen die de NVWA<sup>21</sup> en het KCB<sup>22</sup> hanteren. De resulterende prijs-kwaliteitverhouding leidt tot grote irritatie bij de ondernemers.

Bedrijven willen ook graag meer terugkoppeling ontvangen over de uitkomsten van controles. Naast hun controlerende taak kunnen toezichthouders bedrijven helpen om aanpassingen door te voeren en zo herhaling van fouten te voorkomen. Ondernemers vinden dat te vaak de preventie- en voorlichtingstaak niet adequaat wordt opgepakt. Een voorbeeld hiervan is voorlichting over de extraterritoriale werking van VS-regelgeving of over de vergun-

<sup>18</sup> Horizontaal toezicht vraagt de bereidheid van alle partijen om transparant te zijn; om mogelijke discussiepunten vooraf op tafel te leggen; open kaart te spelen en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Uit: 'Horizontaal toezicht, Samenwerken vanuit vertrouwen', Belastingdienst, 2008.

<sup>19</sup> Supply Chain Compliance and Border Management (ISCOM).

<sup>20</sup> ORAM-onderzoek "Serviceniveau Douane bij bedrijven in het Noordzeekanaalgebied", 2013. De Douane pakt een aantal van de aandachtspunten op in het kader van het landelijke verbeterprogramma "Work in progress".

<sup>21</sup> NVWA staat voor Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit.

<sup>22</sup> KCB staat voor het Kwaliteits-Controle-Bureau verantwoordelijk voor de kwaliteitscontrole van groente en fruit bij import en export.

ningseisen van dual-use goederen. Ondernemers noemen vaak voorbeelden uit het buitenland waar Nederland van kan leren.<sup>23</sup>

**Wij adviseren de preventie- en voorlichtingsrol van inspecties te versterken, en de kwaliteit van alle inspecteurs te borgen.<sup>24</sup>**

**Wij adviseren ook inzicht te bieden in de kosten van inspecties die bepaalde toezicht-houders doorberekenen aan bedrijven, en daarbij aan te geven waarom deze afwijken van marktconforme tarieven.**

### Stroomlijn de aangifteprocedure

Op dit moment moeten ondernemers bij het binnenbrengen en bij de invoer van goederen in Nederland verschillende aangiftes doen: een ENS-aangifte<sup>25</sup>, gevolgd door één SAL<sup>26</sup>, een invoeraangifte en mogelijk een aangifte voor vervoer onder douanetoezicht. Deze stapeling van aangiftes is niet effectief en onnodig belemmerend. Bovendien kan elke afzonderlijke aangifte leiden tot inspectie. Zo kunnen grote vertragingen en hoge kosten ontstaan – vooral omdat de Douane per stap aanvullende documenten en certificaten kan eisen. Uit het onderzoek van TNO blijkt dat sommige ondernemers ter voorbereiding hierop standaard uitgebreide boekhoudingen inrichten om snel aan dergelijke verzoeken te kunnen voldoen. De onvoorspelbaarheid en de noodzaak voor ondernemers om desgevraagd snel te kunnen handelen leiden tot overnaleving: ondernemers houden een aanvullend papieren archief bij.

De aangifteprocedure kan worden gestroomlijnd en vereenvoudigd door de kwaliteit van de ENS-aangifte te verbeteren en de SAL te vervangen door een eenvoudige melding. Met het nieuwe aangiftesysteem (AGS) kan de Douane vroeg in de keten – maximaal 7 dagen voor daadwerkelijke invoer – aangeven of er een fysieke controle gaat plaatsvinden. Als deze informatie binnen de keten wordt gedeeld, neemt de voorspelbaarheid toe. Dit zal ondernemers tijd en irritatie besparen.

In Nederland zijn maatregelen getroffen om de ENS-aangifte en de SAL beter op elkaar te laten aansluiten. Zo mag een ondernemer die in Nederland aangifte doet, de gegevens van de ENS-aangifte gebruiken voor de SAL. Vooral bij lucht- en zeebulkvervoer maken ondernemers hiervan gebruik. TNO geeft aan dat bij containervervoer over zee dit veel minder vaak gebeurt, omdat de marktpartij die de container na lossing in tijdelijke opslag plaatst, een andere partij is dan degene die de ENS-aangifte heeft ingevuld. Het is belangrijk om te bekijken hoe de Nederlandse werkwijze zo kan worden vormgegeven dat deze ook meerwaarde gaat krijgen bij containervervoer over zee. Dit zijn echter slechts optimalisaties van losse schakels in bepaalde ketens. Zoals eerder gezegd, zijn op termijn fundamentele stappen nodig om het proces structureel te vereenvoudigen. Het juridische kader zoals vastgelegd in EU-verband is hierbij leidend.

<sup>23</sup> Het CDIU zou net als het Duitse BAFA (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) meer voorlichting kunnen geven over de voorwaarden voor het aanvragen van exportvergunningen voor dual-use goederen. Daarnaast zou de ILT net als zijn tegenhanger in Frankrijk, L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), pro-actief, conform artikel 16 van de EU richtlijn 2004/49, bedrijven kunnen voorzien van veiligheidsadvies.

<sup>24</sup> Een voorbeeld van versterking is de Masteropleiding Customs and Supply Chain Compliance, een douaneopleiding die bij drie 3 universiteiten is ondergebracht, te weten Technische Universiteit Delft, Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>25</sup> ENS-aangifte: Sammiere aangifte bij binnenkomst, in het Engels Entry Summary Declaration - ENS.

<sup>26</sup> SAL staat voor Sammiere aangifte bij lossing.



**Wij adviseren het aangifteproces te stroomlijnen in EU-verband door de ENS-aangifte te versterken en de SAL te vervangen door een eenvoudige melding. Op korte termijn kan voor Nederland worden bekeken in hoeverre het nieuwe aangiftesysteem (AGS) de invoeraangifte verder kan vereenvoudigen.**

### Dual-filing bepleiten

De huidige Europese Douanewetgeving laat de mogelijkheid van dual-filing<sup>27</sup> niet toe. Het nieuwe Europese Douanewetboek (UCC) biedt wel de ruimte om het concept van dual-filing in procedures mogelijk te maken. Dit moet nog nader worden ingevuld in de Delegated en Implementing Provisions<sup>28</sup> van de Europese Commissie.

**Wij adviseren om – in overleg met betrokken ondernemers en toezichthouders – bij de Europese Commissie te bepleiten om dual-filing bij de ENS-aangifte mogelijk te maken.**

### Achteraf periodiek invoeraangifte doen

De invoeraangifte – die plaatsvindt na de ENS-aangifte en de SAL – heeft vooral een fiscaal doel: het vaststellen van de juiste bedragen voor invoerheffingen, accijnzen en BTW. Op dit moment kunnen ondernemers, na het doorlopen van een complex vergunningstraject, in aanmerking komen voor de uitzondering om achteraf periodiek aangifte te doen. Bezien vanuit de keten bestaat er geen harde noodzaak om deze aangifte vooraf te eisen. De controle vindt immers vaak pas achteraf plaats op basis van de administraties van bedrijven. Met het nieuwe aangiftesysteem (AGS) wordt het mogelijk om periodieke aangiftes achteraf te doen.

**Wij adviseren de invoeraangifte te veranderen in een periodieke aangifte achteraf, zoals ook gebruikelijk bij de BTW.**

### Keteneigen inspectiemomenten

Een belangrijke factor in het internationale goederenvervoer is de afhandeling van douane- en inspectieformaliteiten. Traditioneel vinden veel controles plaats aan de landsgrenzen. Ondernemers klagen dat te vaak te veel dezelfde soort inspecties plaatsvinden in verschillende landen. Zo kan het zijn dat een inspectie zojuist heeft plaatsgevonden in Nederland en net over de grens in Duitsland wordt herhaald. Met het verleggen van inspecties naar rustplekken binnen de keten wordt de werking van de keten centraal gesteld, en niet de uitvoeringspraktijk van de individuele toezichthouders. Bij het verleggen van de inspectie naar een ketenpassend moment moet de gehele keten in beeld zijn, in binnen- en buitenland.

**Wij adviseren om inspecties te houden op keteneigen rustmomenten. Daarbij is samenwerking met buurlanden en met de belangrijkste zeehavens en vliegvelden van groot belang.**

<sup>27</sup> Dual-filing houdt in dat verschillende partijen samen de aangifte doen. De intercontinentale vervoerder levert daarbij de vervoersgerelateerde datavelden aan en de expediteur of ladingbelanghebbende partij de commerciële handelsinformatie.

<sup>28</sup> Delegated en Implementing Provisions zijn uitvoeringsbepalingen welke in detail uitleggen hoe de algemene bepalingen in het Europees Douanewetboek in de praktijk werken.

## Parallele trajecten

Gelijktijdige aanmelding van goederen bij meerdere toezichthouders, parallelle inspectieaanvragen en parallelle controles kunnen het logistieke proces uren tot dagen versnellen. Een voorbeeld kan dit illustreren.

Groenten en fruit hebben vaak bij binnenkomst al een verkoopbestemming en moeten snel worden geleverd vanwege het risico op bederf. Nu is het nog zo dat de ondernemer éérs de fytosanitaire<sup>29</sup> controle bij het KCB moet regelen. Pas nádat deze keuring goed is afgerond, mag de ondernemer douaneaangifte doen. Hierdoor is de wachttijd al verdubbeld. Daarbij komt dat het KCB met bloktijden werkt; dit kan de vertraging behoorlijk doen oplopen. Bovendien kan de wachttijd nog veel langer worden, doordat het KCB de lading letterlijk vast kan houden totdat zij een beslissing heeft genomen over wat er met de lading moet gebeuren. Als die beslissing gaat over een onderdeel van een veel grotere zending, dan houdt het KCB de gehele zending vast. Wachten kan zo heel frustrerend worden.

TNO stelt dat dit soort vertragingen in de groenten- en fruithandel vaak meteen tot verlies van waarde leidt – in het ergste geval tot verlies van de complete zending. Een risicobenadering gebaseerd op de gehele zending ontbreekt. Gelijktijdige aanmelding bij de Douane en het KCB kan leiden tot minder meldingen, kortere wachttijden en minder verlies van waarde. Ook parallelle inspectieaanvragen en parallelle controles verminderen de regeldruk bij ondernemers. Vooral het moment van de fytosanitaire controle door het KCB luistert zeer nauw.

**Wij adviseren gelijktijdige aanmelding, parallelle inspectieaanvragen en parallelle controles mogelijk te maken.**

**Wij adviseren verder om een risicobenadering toe te passen bij een zending, zodat bij controle niet altijd de gehele zending hoeft te worden vastgehouden.**

## Standaardisatie

De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) heeft 7 standaardformulieren ontwikkeld voor de scheepsdocumentatie. Door het ontbreken van een verplicht format voor landen heeft dat uiteindelijk geleid tot ongeveer 25.000 verschillende formulieren. Standaardisatie is essentieel wil (internationale) digitalisering een succes zijn.

**Wij adviseren verplichte formats te hanteren bij het digitaliseren van formulieren binnen de IMO.**

## Digitale dienstverlening

Goederenvervoer vereist veel documenten. Een groot aantal van deze documenten is inmiddels gedigitaliseerd, maar het komt nog steeds voor dat (buitenlandse) toezichthouders om papieren documentatie vragen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het merendeel van de EU-lidstaten nog niet het aanvullende E-protocol bij het CMR-Verdrag heeft geratificeerd<sup>30</sup>. Dit betekent dat een efficiëncyslag in het gebruik van elektronische transportdocumenten – zoals met de digitale CMR-vrachtbrief binnen internationale trajecten – nog niet kan wor-

<sup>29</sup> Fytosanitaire controle heeft als doel de verspreiding en de overbrenging over de nationale grenzen van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen te voorkomen.

<sup>30</sup> CMR: Conventie voor het Internationaal Vervoer van Zaken over de Weg.

den gerealiseerd. Daarnaast wordt ook in Nederland op verschillende momenten in de keten nog om papieren documentatie gevraagd. Dit kunnen vervoersdocumenten, douanegeleideformulieren, facturen of bijvoorbeeld paklijsten zijn. De ontwikkeling van het NLIP is een stap in de goede richting; op termijn zal dit de data-uitwisseling in de ketens vergemakkelijken. Ook is het zo dat veel exportdocumenten in Nederland niet digitaal beschikbaar zijn. Dit maakt het aanvragen van die documenten tot een grote kostenpost. Op dit moment wordt in Nederland alleen al ongeveer € 10,5 mln. per jaar besteed aan het aanvragen van oorsprongs- en preferentiële documenten. Digitalisering van de dienstverlening door alle Nederlandse toezichthouders past binnen het streven van het kabinet dat bedrijven per 2017 alle zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen.<sup>31</sup>

**Wij adviseren het aanvragen van exportdocumenten volledig digitaal mogelijk te maken in Nederland.**

### Eén algemeen informatiepunt voor importeisen

Veel bestemmingslanden voor de Nederlandse export stellen eigen eisen aan bijvoorbeeld documentatie, producten en labeling. Dit geldt vooral voor bijzondere goederensoorten zoals farmaceutische, veterinaire en fytosanitaire producten en gevaarlijke stoffen. Ondernemers hebben slechts beperkt zicht op de importeisen van het ontvangende land. Dit belemmert effectief en doelgericht handelen. De Europese Commissie stelt eisen beschikbaar in de Market Access Database, maar niet van alle landen. Ook de Kamer van Koophandel en AgentschapNL bieden informatie over landen en hun importeisen, maar ook zij zijn niet compleet. De regeldruk kan worden verminderd door één algemeen informatiepunt in te richten, waar volledige informatie beschikbaar is over importeisen. Dit kan op nationaal, maar ook op Europees niveau gerealiseerd worden.

**Wij adviseren alle importeisen van ontvangende landen toegankelijk en inzichtelijk te maken voor Nederlandse bedrijven door één algemeen informatiepunt in te richten.**

### Automatische koppeling

Bij elke zending in de luchtvracht moeten expediteurs, agenten en handelaars de veiligheidsstatus van de aanbiedende partijen verifiëren. Het huidige systeem is voor ondernemers niet efficiënt, omdat er geen automatische koppeling is tussen het verzendsysteem van bedrijven met de database 'Erkend Luchtvrachtagent/Bekende Afzender'. Dit leidt ertoe dat zij bij elke verzending een handmatige check moeten doen of de afzender of agent in de database staat. Dit wekt irritatie bij ondernemers. Overigens is een dergelijke automatische koppeling wel mogelijk bij een andere database, de EU-Watchlist.

**Wij adviseren te zorgen voor een gebruiksvriendelijke werking van de database Erkend Luchtvrachtagent/Erkende Afzender, analoog aan de werkwijze van de EU-Watchlist.<sup>32</sup>**

<sup>31</sup> Visiebrief digitale overheid 2017, kamerbrief TK van 23 mei 2013.

<sup>32</sup> Met de status van Erkend luchtvrachtagent/Bekende Afzender hoeft een verzending niet meer te worden gecheckt op verboden voorwerpen, omdat de afzender of intermediaire de status 'erkend veilig' heeft.

## Gasmetingen in containers

De geldigheidsduur van een gasmeting in een container bedraagt standaard 2 uur. Dat betekent dat bij een fysieke controle na het verstrijken van deze periode opnieuw een gasmeting in de container moet plaatsvinden. Bedrijven ervaren deze herhaalmetingen vaak als onnodig, omdat in de meeste gevallen geen sprake is van (nieuwe) gasvorming binnen een container na een controle. Om onnodige herhaalmetingen te voorkomen is een risicobenadering nodig. Deze benadering kan worden gebaseerd op de al aanwezige kennis uit eerdere metingen over welke (combinatie van) producten welke gassen kunnen veroorzaken.

**Wij adviseren een risicobenadering te hanteren bij de geldigheidsduur van gasmetingen. Voorts kan er gedifferentieerd worden in de geldigheidsduur in plaats van uit te gaan van de standaard van 2 uur.**

## Tolerantiegrenzen bij bulkgoederen

Bij het verpompen van lading ontstaan vaak pompverschillen, doordat een gedeelte van de lading achterblijft in een schip. Voor accijnsgoederen heeft dit grote gevolgen, omdat deze verschillen al snel boven de tolerantiegrens uitkomen. Als bij lossing de opgegeven data afwijken van die in het oorspronkelijke vervoersdocument, wordt de uiteindelijke plaatsingsmelding foutief.<sup>33</sup> Dit leidt tot een naheffing, omdat sinds kort correcties achteraf niet meer worden doorgevoerd. Op dit moment hanteren EU-lidstaten verschillende tolerantiegrenzen voor verschillende modaliteiten en soorten producten. Dit komt onder andere door verschillen in wetgevingsinterpretaties tussen Nederlandse douaneregio's en andere EU-lidstaten.

**Wij adviseren om correcties achteraf van de plaatsingsmelding mogelijk te maken en om de tolerantiegrenzen te harmoniseren.**

## Aansluiting accijns- en douaneregimes

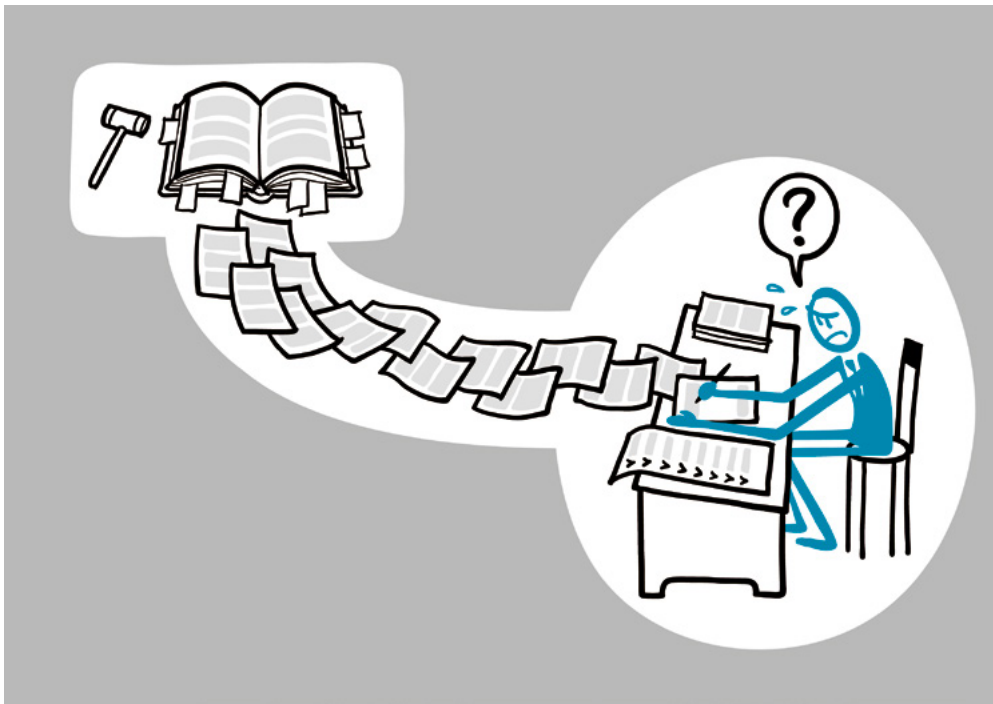
Ondernemers die met de nationale accijns- en de douanewetgeving te maken hebben, ergeren zich aan de verschillen tussen beide regimes. Zo heeft het AEO-certificaat geen werking in de accijnswetgeving. Ook is niet altijd duidelijk hoe ondernemers moeten omgaan met accijnsgechorste goederen bij douaneverplichtingen. Zo blijkt uit het TNO-onderzoek dat niet duidelijk is of accijnsgechorste goederen mogen worden opgeslagen in dezelfde tank als goederen onder douanetoezicht. De Douane geeft hier, zelfs nadat bedrijven specifieke vragen hebben gesteld, geen duidelijkheid over.

**Wij adviseren te zorgen voor een één op één aansluiting tussen de accijns- en douanewetgeving door de accijnswetgeving te betrekken bij de voorgestelde fundamentele herziening van het juridische bestel. Zorg altijd voor een eenduidig antwoord aan ondernemers.**

<sup>33</sup> Melding van expediteurs en importeurs aan de Douane van onderzees gearriveerde goederen onder de DIN-regeling (Domproc invoer) of DEN-regeling (domproc entrepot).

## 4. Hoofdknelpunt: complexiteit wet- en regelgeving

De complexiteit van sectorspecifieke regelgeving is sterk toegenomen. In sommige gevallen is deze voor ondernemers niet meer begrijpelijk en daardoor niet naleefbaar.



Ondernemers geven aan dat de complexiteit van sommige regelgeving toeneemt. De complexiteit wordt bovendien versterkt door frequente wijzigingen. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat specifieke regelgeving niet meer begrijpelijk is, en daardoor niet naleefbaar.

### Complexiteit Douanewetboek

Ondernemers waarderen de inspanningen van de Douane om te komen tot eenvoudigere procedures. De Douane verleent in de ogen van individuele ondernemers vaak goede dienstverlening. Zo heeft zij samen met het overkoepelende bedrijfsleven in het werkprogramma 'Work in progress 2013-2014' concrete verbeterpunten geïdentificeerd. Uit de gesprekken met het bedrijfsleven en uit het TNO-onderzoek blijkt echter dat de onderliggende douanewet- en regelgeving zo is verouderd dat zij niet meer voldoende kan meebewegen met innovatieve thema's zoals digitalisering, synchromodaliteit en intermodaal vervoer. Dit betekent dat het vereenvoudigen van procedures vaak alleen mogelijk is door uitzonderingen toe te staan. Deze uitzonderingen vergen dan weer een ontheffing of vergunning, bijvoorbeeld bij de domiciliëringsprocedure<sup>34</sup>. Deze vergunningen zijn weliswaar vereenvoudigingen ten opzichte van het standaardproces, maar de stapeling leidt tot complexe procedures. De nadere uitwerking van het nieuwe Europese Douanewetboek biedt de kans om uitgangspunten te wijzigen en aldus de vele uitzonderingen overbodig te maken.

<sup>34</sup> Met de domiciliëringsprocedure worden goederen onder een douaneregeling geplaatst zonder dat daar direct aangifte voor hoeft te worden gedaan.

**Wij adviseren de stapeling van Douanevergunningen te schrappen door de normen in het Europese Douanewetboek aan te passen, zodat nieuwe ontwikkelingen de norm worden en geen uitzondering.**

### **Opslag en vervoer gevaarlijke stoffen**

De regelgeving voor het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen is zeer complex. Deze complexiteit leidt tot belangrijke kostenverhogingen. Bij specifieke inspecties van ILT<sup>35</sup> wordt voor gevaarlijke stoffen regelmatig een hoog percentage aan overtredingen geconstateerd. Dit kan een aanwijzing zijn dat het voldoen aan de regelgeving voor veel bedrijven bijzonder moeilijk is vanwege de complexiteit van de regels en de frequente wijzigingen ervan. Ondernemers erkennen wel het belang van de verplichtingen, maar zij lijken er onvoldoende kennis over te hebben. Ontsluiting van die kennis is een eerste stap om op korte termijn al tot betere naleving te komen. Hierbij kunnen de ervaringen van en met de DCMR Milieudienst Rijnmond van belang zijn.

**Wij adviseren (de kennis over) de wet- en regelgeving voor het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen beter te ontsluiten.**

**Wij adviseren verder om bij wijzigingen van deze regelgeving expliciet de regeldruk-effecten te beoordelen, zodat het perspectief van de (kleine en grote) ondernemers consistent wordt gehoord.**

---

35 Inspectie Leefomgeving en Transport.

## 5. Overige knelpunten

**Naast de drie hoofdknelpunten in de voorgaande paragrafen, hebben wij ook enkele andere knelpunten geïdentificeerd die hier los van staan. Het aanpakken van deze knelpunten zal ook bijdragen aan het merkbaar verminderen van de regeldruk voor de ondernemers in de logistieke sector.**

### Versterk het AEO-certificaat

Logistieke dienstverleners kunnen een certificaat aanvragen als zij voldoen aan een aantal betrouwbaarheidscriteria: het zogenaamde Authorised Economic Operator (AEO-) certificaat.<sup>36</sup> Bij een AEO-certificaat controleert de Douane vooraf of een bedrijf betrouwbaar is. De belangrijkste reden voor bedrijven om een AEO-certificaat aan te vragen zijn de voordelen die het hen biedt, zoals minder fysieke- en documentcontrole, voorrang bij controles of minder gegevensuitvraag bij vergunningen. Het AEO-certificaat werd als een vrijwillige vereenvoudiging geïntroduceerd in 2008, maar wordt door veel ondernemers als verplicht ervaren doordat de markt het hebben van een dergelijk certificaat afdwingt. Ondernemers geven aan dat het certificaat vooral wordt beleefd als instrument om de kwaliteit van de sector te versterken. Nederlandse bedrijven ervaren op dit moment te weinig voordelen van dit certificaat, doordat Nederland al werkte met onder meer handhavingsconvenanten. Daarnaast weet de Douane bij een ENS-aangifte niet of een bedrijf – of één van zijn ketenpartners – AEO-gecertificeerd is. Ondernemers kunnen dit nu nog niet aangeven. Hierdoor kunnen AEO-voordelen in het begin van de keten niet worden benut. De éénmalige gegevensuitvraag wordt op dit moment als een belangrijk voordeel voor AEO-certificaathouders gezien.<sup>37</sup> Wij pleiten ervoor dat dit principe voor elk bedrijf zou moeten gelden – AEO-gecertificeerd of niet.

Voor sommige bedrijven vergt het aanzienlijke investeringen om het AEO-certificaat te verkrijgen en te onderhouden. Ook is het niet eenvoudig om van tevoren duidelijkheid te krijgen tot welke kosten dit leidt vanwege de open normen die de Douane hanteert. Het systeem van zelfevaluatie biedt te weinig houvast voor bedrijven – vooral middelgrote en kleine – om hier inzicht in te krijgen. Dit kan leiden tot overnaleving en in veel gevallen tot hoge kennisnamekosten door de inhuur van externe adviseurs.

De Douane zet zich al in voor het uitbreiden van de voordelen van het AEO-certificaat. Zo is voor AEO-houders een extra faciliteit ontwikkeld waarbij voor hen de borgstelling voor latente Douane- en belastingschulden bij invoer is teruggebracht tot nul. Het is belangrijk om samen met het bedrijfsleven – in het kader van ‘Meerwaarde AEO’ – te blijven bezien welke nieuwe AEO-voordelen te realiseren zijn.

**Wij adviseren de Douane om de voordelen van het AEO-certificaat actief onder de aandacht te brengen bij de (potentiële) certificaathouders. Zorg ervoor dat AEO-gecertificeerde bedrijven zo vroeg mogelijk in de keten (bij de ENS-aangifte) te**

<sup>36</sup> Er zijn drie soorten AEO-certificaten: Veiligheid, Douanevereenvoudigingen en een gecombineerd certificaat Veiligheid en Douanevereenvoudigingen.

<sup>37</sup> Artikel 14 ter, lid 1UCDW bepaalt dat “indien het bedrijf dat om een bepaalde vereenvoudiging verzoekt, houder is van een AEO-C of een AEO-F, de Douane niet opnieuw de voorwaarden onderzoekt die al werden onderzocht toen de AEO-status werd aangevraagd”; Geautomatiseerde marktdeelnemers gids, 2012.

**herkennen zijn. Bied ondernemers duidelijkheid over de gehanteerde normstelling. Bezie of de aanvraagprocedure kan worden ingericht in de vorm van een regelhulp.**

### **Effect van de fiscale strafbeschikking op AEO-certificering**

Met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening<sup>38</sup> mag de Douane sancties opleggen voor strafbare feiten. Dit is meestal een boete: de fiscale strafbeschikking (FSB). Ondernemers vrezen dat als hun beroep tegen een opgelegde FSB wordt afgewezen, en dit vervolgens leidt tot een gerechtelijk vonnis dat wordt opgetekend in het strafregister, het AEO-certificaat kan worden ingetrokken. Met het oog op dit risico gaan bedrijven liever niet in beroep tegen een opgelegde FSB. Voor een kleine overtreding met een gering boetebedrag riskeert de ondernemer niet zijn AEO-certificaat te verliezen. Dit kan niet het beoogde effect zijn. Het moet voor ondernemers mogelijk zijn in beroep te gaan tegen een FSB voor een kleine overtreding zonder dat dit rechtstreekse gevolgen heeft voor hun AEO-certificaat.

**Wij adviseren mogelijkheden van bezwaar en beroep te creëren voor kleinere overtredingen, die bij afwijzing niet leiden tot verlies van de AEO-status.**

### **Verplicht uittreksel Handelsregister**

Ondernemers ervaren het machtigingstraject om de status van 'directe vertegenwoordiging' te krijgen als omslachtig. Directe vertegenwoordiging houdt in dat een douaneagent een importeur of exporteur vertegenwoordigt, en ook namens hem de douaneaangiftes doet. Daarbij moet de Douane kunnen vaststellen wie de opdrachtgever is, of deze echt bestaat, waar deze is gevestigd, door wie de machtiging namens de opdrachtgever is ondertekend, en of deze persoon wel bevoegd is om deze machtiging af te geven. De Douane vraagt dan de douaneagent om een actueel uittreksel van de inschrijving van de opdrachtgever in het Handelsregister. Als de opdrachtgever een particulier is, gaat het om een kopie van zijn paspoort of identiteitskaart. Maar ook bij de meeste Douanevergunningen vraagt de Douane nog steeds om originele uittreksels uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

De Douane kan deze uittreksels zelf opvragen, of raadplegen. Een uittreksel opvragen is dus onnodig. Dit geldt ook voor de kopie van paspoort of identiteitskaart.

**Wij adviseren de verplichting te schrappen om bij (vergunning)aanvragen een uittreksel uit het Handelsregister of een kopie van het paspoort of identiteitskaart in te dienen.**

---

<sup>38</sup> Met deze wet kan het OM nu voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf straffen opleggen. Dit heet een strafbeschikking.





## **TNO onderzoek**

Vermindering van regeldruk in de  
logistieke sector bij export en import

**Behavioural and Societal  
Sciences**  
Van Mourik Broekmanweg 6  
2628 XE Delft  
Postbus 49  
2600 AA Delft

[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

T +31 88 866 30 00  
F +31 88 866 30 10  
[infodesk@tno.nl](mailto:infodesk@tno.nl)

**TNO 2013 R11072**

## Vermindering van regeldruk in de logistieke sector bij export en import

Datum	3 oktober 2013
Auteur(s)	Albert Veenstra, Jacqueline de Putter, Maarten Warbout, Paul Peters
Exemplaarnummer	TNO-060-DTM-2013-01854
Aantal pagina's	144 (inclusief bijlagen)
Aantal bijlagen	2
Opdrachtgever	ACTAL Postbus 16228 2500 BE DEN HAAG
Projectnaam	Vermindering van regeldruk in de logistieke sector
Projectnummer	060.03978

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

© 2013 TNO

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1	Leeswijzer .....	5
<b>2</b>	<b>Aanpak van studie .....</b>	<b>6</b>
2.1	Onderzoeksaanpak.....	6
2.2	De ketens.....	7
2.3	Afbakening en kwantificering.....	8
<b>3</b>	<b>Identificatie van regeldrukkelpunten en oplossingen .....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>Ondertekening .....</b>	<b>47</b>

### Bijlagen

Bijlage A - Uitwerking van de regeldrukkelpunten

Bijlage B - Afkortingen en omschrijvingen

# 1 Inleiding

Voor u ligt de rapportage “Vermindering van regeldruk in de logistieke sector bij export en import”. Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL) in de periode september 2012 - juli 2013. In het kader van het Topsectorenbeleid heeft ACTAL een gezamenlijke adviesaanvraag van de minister van EL&I (inmiddels EZ) en de minister van I&M ontvangen. Daarin werd ACTAL gevraagd naar mogelijkheden om de regeldruk in de logistieke sector te verminderen. Belemmeringen in de regelgeving voor nieuwe ontwikkelingen zoals synchromodaliteit vormen hierbij een belangrijk aandachtspunt.

De origine van de adviesaanvraag ligt in de eerste plaats in de Topsector Logistiek. Net als binnen andere Topsectoren is in het Topteam voor deze Topsector regeldruk als één van de prioriteiten aangemerkt. Daarnaast is in de Topsector Logistiek een aantal andere prioriteiten gesteld zoals Douane, het Neutraal Logistiek Informatie Platform (NLIP) en Synchromodaliteit<sup>1</sup>, die raakvlakken hebben met regeldruk. In het bijzonder geldt dat voor synchromodaliteit, waar de mogelijkheden of onmogelijkheden van het ontwikkelen van synchromodale concepten in de meest verregaande vorm nauw samenhangt met de structuur van het huidige vervoersrecht in Nederland (en de rest van de wereld). ACTAL vindt dat, gegeven deze prioriteiten, het van belang is over een goede basisstudie te beschikken van de huidige regeldruk in de logistieke sector om knelpunten te kunnen identificeren en mogelijkheden aan te kunnen dragen om regeldruk te verminderen. ACTAL heeft daarom het initiatief genomen tot dit onderzoek. De focus ligt hierbij op het identificeren van de mogelijkheden om regeldruk te verminderen.

## **Doelstelling en afbakening**

De doelstelling van de studie is de regeldruk voor de logistieke sector in kaart te brengen en de mogelijkheden om deze regeldruk daar waar mogelijk te verminderen. De studie is begrensd door de focus op inkomende en uitgaande goederenstromen vanuit Nederland, via zeehavens, luchthavens of over land. Dit gebeurt aan de hand van het volgen van een zending met goederen door de logistieke keten. Hierbij wordt specifiek de regeldruk bij de invoer, de uitvoer en het vervoer van de goederen als graadmeter genomen. De regeldruk die niet sectorspecifiek is, is buiten beschouwing gelaten. Het rapport richt zich met name op zendingen van goederen in containers.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van deze studie om een volledige nulmeting van de regeldruk in de logistieke sector op te stellen. Er is gekozen de knelpunten voor regeldruk in de logistieke sector voor import en export in kaart te brengen voor de verschillende schakels in de logistieke ketens, en voor de verschillende goederensoorten en modaliteiten. TNO is van mening dat hiermee voldoende inzicht ontstaat in de regeldruk van de sector.

---

<sup>1</sup> Synchromodaliteit is het effectief, tijdig en duurzaam inzetten van verschillende transportmodaliteiten in een netwerk onder regie van een netwerkcoördinator, zodanig dat een geïntegreerde vervoersoplossing aan de klant of ketenpartner kan worden aangeboden (Stuurgroep Synchromodaliteit, 2013).

### **Aanpak**

De kabinetsaanpak is gericht op merkbare regeldrukvermindering. In deze studie is daarom gekozen voor een specifieke aanpak waarbij de knelpunten in kaart worden gebracht vanuit het perspectief van de ondernemer. Daarmee wordt, naast het objectief meetbare deel van regeldruk, ook invulling gegeven aan een inschatting van de perceptie van regeldruk bij bedrijven. Hierbij dient aangetekend te worden dat een deel van die door bedrijven ervaren regeldruk vanuit de zijde van de overheid moet worden opgelegd vanuit Europese en nationale wetgeving. De regeldrukperceptie van bedrijven geeft wel een aanwijzing voor de richting waarin toezichtsinnovatie zich zou dienen te bewegen.

De in dit rapport beschreven knelpunten komen voort uit onder meer een uitvraag bij het bedrijfsleven. Daarbij is niet alleen gekeken naar de omvang van de regeldruk, maar ook naar specifieke irritaties van ondernemers. Kwantificering van regeldrukvermindering heeft plaatsgevonden na de inventarisatie van regeldrukknelpunten. Dit betekent dat, hoewel niet alle adviezen een grote kwantitatieve impact hebben, deze voor het bedrijfsleven wel een merkbare regeldrukvermindering betekenen.

De uitvraag en rapportage zijn gestructureerd aan de hand van de stroom van goederen door de logistieke keten heen. Hierbij zijn regeldruk en regeldrukknelpunten in kaart gebracht waarmee ondernemers vanaf het moment van gereedmaken voor verzending tot en met de ontvangst en opslag van de goederen op de bestemming te maken krijgen. Dit wijkt af van eerdere studies waarbij vaak een regelgevingsveld of een specifieke bedrijfscategorie centraal stond. Deze aanpak bouwt voort op eerdere initiatieven van ACTAL om regeldruk in kaart te brengen voor bedrijven (sectorscan Metaal) en professionals (zoals de politiemans of de verpleegkundige). Het "volgen" van een goederenstroom door de keten werkt in grote mate structurend in deze studie. Deze keten kan uit veel schakels bestaan, waarbij een groot aantal handelingen moet worden uitgevoerd door een aantal, soms zeer, gespecialiseerde partijen. De hoofdstukken in bijlage A van dit rapport vertegenwoordigen de verschillende schakels in de keten, waarvoor regeldrukknelpunten zijn geïdentificeerd.

In deze studie zijn twee basisketens gevolgd voor de analyse van de regeldruk en mogelijkheden voor regeldrukvermindering. De zeevrachtketen heeft daarbij vooral model gestaan voor het importproces. De reden hiervoor is dat de zeevrachtketen voor inkomende goederen een veelzijdig beeld geeft van de multimodale vervoersketen in Nederland. In deze keten worden binnenvaart, spoor en wegvervoer veelvuldig naast elkaar gebruikt. Deze referentiecasi maakt het daarom mogelijk om ook de knelpunten voor synchromodaliteit in beeld te krijgen. De luchtvrachtketen heeft vooral model gestaan voor het exportproces. Deze keten geeft een beeld van de goederenstromen die voortkomen uit de Nederlandse maakindustrie, die vooral hoogwaardige goederen produceert, en waarvoor luchtvracht, naast zeevracht, een belangrijke vervoersmodaliteit is.

De resultaten uit beide ketens zijn verbreed naar een totaalbeeld voor regeldruk bij zowel import als export door een aantal additionele cases te bestuderen. Dit zijn enkele bijzondere lading-categorieën en bijzondere toezichtregimes bij de Douane. De geïnterviewde knelpunten voor deze bijzondere cases zijn samengevoegd met regeldrukknelpunten uit de referentieketens tot een totaaloverzicht van regeldruk in de logistieke sector voor grensoverschrijdende ladingstromen.

## 1.1 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een beschrijving van de regeldrukknelpunten, oplossingsrichtingen en aanbevelingen voor regeldrukvermindering, en waar mogelijk, een kwantificering van het besparingspotentieel in het grensoverschrijdend vervoer in de logistieke sector.

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst de aanpak van het onderzoek beschreven. Het daaropvolgende hoofdstuk bevat de beschrijvingen van de regeldrukknelpunten. Het rapport sluit af met enkele algemene conclusies.

De knelpuntenbeschrijving in hoofdstuk 3 volgt de structuur van de ketens die in dit onderzoek centraal staan. De knelpunten zijn per schakel in de keten gerangschikt. Per knelpunt wordt de volgende structuur gehanteerd: overzicht, geïdentificeerd knelpunt, oplossingsrichting, verantwoordelijke partij, waar mogelijk besparingspotentieel, en de verwachte uitkomst van de voorgestelde oplossing. Een uitzondering hierop betreft het eerste knelpunt, namelijk de generieke certificering voor alle partijen in de keten: de Authorised Economic Operator (AEO)-certificering. Dit knelpunt is niet aan één individuele schakel in de keten toe te wijzen.

De volledige analyse van de knelpunten en de kwantificering van de regeldruk en het besparingspotentieel, waar dat mogelijk en zinvol was, zijn opgenomen in bijlage A bij dit rapport, in de volgorde waarin ze in de knelpuntenbeschrijving voorkomen.

## 2 Aanpak van studie

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak van deze studie. De keuze voor specifieke ketens wordt vervolgens kort toegelicht.

### 2.1 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Literatuuronderzoek naar relevante wet- en regelgeving, het in kaart brengen van ketenschakels, de belangrijkste processen en de handelingen als gevolg van regeldruk;
- Ter verrijking van de analyse van import-, export- en intracommunautaire stromen zijn verschillende interviews gehouden met dertig bedrijven, met verschillende rollen in de logistieke keten. Deze verschillende typen bedrijven die zijn geïnterviewd, zijn: afhandelaren, expediteurs, vervoerders, rederijen, een luchtvaartmaatschappij, scheepsagenten, douaneagenten, terminals in de zeehaven, terminals in het achterland, de Luchthaven Schiphol en diverse ladingbelanghebbenden. Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd met inspectiediensten en wet- en regelgevingsdeskundigen;
- Brancheverenigingen zijn uitvoerig betrokken geweest bij het onderzoek. Specifiek voor de exportketen is bij de brancheverenigingen TLN, EVO, ACN, FENEX, FENEDEX, VERN en Nefarma een uitvraag gedaan om knelpunten te inventariseren. Daarnaast zijn Frugiventa en VERN geïnterviewd, waren ACN, KNVR, FENEX, Nefarma en ORAM vertegenwoordigd in een expertsessie ter validatie van het importrapport en heeft EVO het rapport voor import twee maal uitgebreid gevalideerd;
- Ten behoeve van informatieverzameling, validatie en hoor- en wederhoor zijn interviews aangevraagd met verschillende overheden, uitvoeringsdiensten en keuringsdiensten, waaronder gemeenten, NVWA, KCB en verschillende onderdelen van de Douane en ILT. Interviews hebben plaatsgehad met een gemeente, Douane-experts, en experts van ILT voor verschillende vervoersmodaliteiten, op het gebied van gevaarlijke stoffen, transport, milieu en lopende programma's. Hoewel de NVWA en keuringsdiensten niet beschikbaar waren voor interviews, heeft de NVWA in de validatiefase terugkoppeling gegeven op het rapport via het Ministerie van EZ.
- Op basis van voorlopige resultaten hebben drie expertsessies plaatsgevonden met deskundigen uit de logistieke sector om de geïnterviewde regeldrukknelpunten te valideren, en de scope van het onderzoek te toetsen. Bij deze sessies waren zowel brancheverenigingen als marktpartijen aanwezig;
- Een begeleidingscommissie was betrokken bij de richting en inhoud van het onderzoek. Deze begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van ACTAL, TLN, en de ministeries van I&M en EZ. TLN neemt als branchevereniging deel in de begeleidingscommissie vanwege de rol die dhr. Sakkers, Algemeen Voorzitter van TLN, vervulde in het Topteam Logistiek tot 23 mei 2013. De ministeries van I&M en EZ zijn vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie op grond van de adviesaanvraag. Gedurende het gehele onderzoek is er regelmatig overleg geweest met ACTAL over de belangrijke keuzes die in het onderzoek gemaakt zijn ten aanzien van de afbakening, de vormgeving van het onderzoek, en de voortgang van de



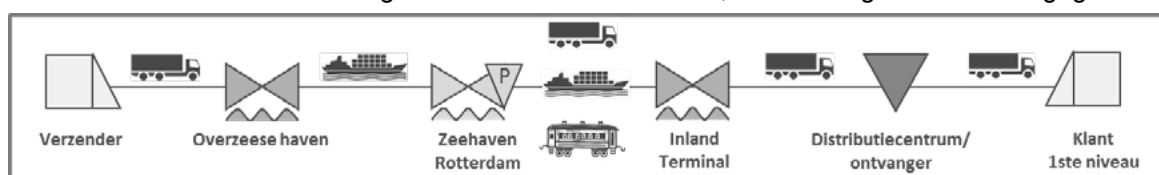
rapportage. Deze keuzes zijn genomen in overeenstemming met de begeleidingscommissie;

- Op basis van de input van alle bovenstaande partijen is een eindrapportage opgesteld.

## 2.2 De ketens

In deze studie staan twee (referentie)ketens centraal: de zeevrachtketen en de luchtvrachtketen, beiden voor invoer en uitvoer van goederen. Hierbij wordt ook opslag en intracommunautair voor- en natransport met de diverse transportmodaliteiten beschouwd.

De invoerketen via zeevracht, met haar verschillende schakels, die als referentieketen is gehanteerd in het onderzoek, kan als volgt worden weergegeven:

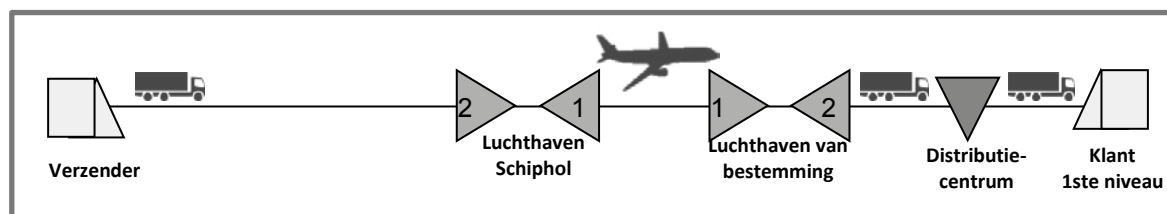


Figuur 1: Weergave van de keten bij invoer via zeevracht

Deze keten laat het traject zien dat een container aflegt van een verzender (meestal de producent van de goederen) via een zeehaven naar de haven van Rotterdam, en van daar via een multimodaal traject (spoor, weg, water) via een binnenlandse terminal naar het distributiecentrum van een ontvanger. Door deze structuur is multimodaal vervoer expliciet onderdeel van deze goederenketen, en kan ook de regelgeving bestudeerd worden die de (on)mogelijkheden voor multimodaal vervoer beïnvloedt. De studie volgt de goederen tot een bestemming in een andere lidstaat of het moment dat ze het land eventueel weer verlaten naar een extracommunautaire bestemming.

Veel van de processen in de luchtvrachtketen zijn in essentie hetzelfde als in de zeevrachtketen, maar er is ook een aantal belangrijke verschillen. Deze verschillen manifesteren zich vooral op de luchthaven.

De uitvoerketen via luchtvracht, met haar verschillende schakels, die als referentieketen is gehanteerd in het onderzoek, kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 2: Weergave van de keten bij uitvoer via luchtvracht

Het logistieke proces van uitvoer begint bij de verzender, en loopt via het voortransport per vrachtwagen via de expediteursloods (2) en de afhandelaarsloods (1). Vanuit de afhandelaarsloods worden de goederen in het vliegtuig geladen, dat vertrekt naar de luchthaven van bestemming. Daar volgt hetzelfde logistieke

proces, maar dan in omgekeerde volgorde. Van de expediteursloods in het land van bestemming worden de goederen per vrachtwagen vervoerd naar een opslagloods van een logistieke dienstverlener, of direct naar de locatie van de klant.

In aanvulling op de twee generieke ketens is een vijftal additionele cases beschouwd voor import en export. Deze vijf cases zijn gekozen om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de regeldruk in de logistieke keten. In elke case geldt een bijzonder regelgevingskader naast dat in de referentieketens. De volgende cases worden behandeld: fruit en bloemen (fytosanitaire goederen), gevaarlijke stoffen, strategische goederen, accijnsgoederen en bijzondere douaneregimes.

De onderbouwing van de keuze voor deze cases is als volgt:

1. In de referentieketens is uitgegaan van “normale” lading, waar geen aanvullende eisen aan gesteld worden vanuit regelgeving. Er is echter ook een aantal bijzondere toezichtregimes met hun eigen wet- en regelgeving en inspectiediensten, die gelden voor specifieke soorten goederen. De studie zou niet compleet zijn zonder aan een aantal van deze regimes aandacht te besteden. Er is gekozen voor vier specifieke productcategorieën: fruit en bloemen, gevaarlijke stoffen, strategische goederen, en accijnsgoederen.
2. De keuze voor de vier productcategorieën en de twee generieke ketens is ingegeven door het belang van deze goederenstromen voor de Nederlandse economie en door de maatschappelijke en financiële consequenties van het niet voldoen aan wet- en regelgeving.
3. In de zeevrachtketen wordt uitgegaan van een standaard douaneregime, waarin goederen meteen bij binnenkomst worden ingeklaard. Echter, er zijn stromen goederen, zowel bij import als bij export, die onder douanetoezicht opgeslagen en vervoerd worden, en daarna ofwel de EU weer verlaten of alsnog in het vrije verkeer worden gebracht. Deze afwijking van de reguliere keten is bestudeerd als vijfde case. Het onder douanetoezicht kunnen opslaan en vervoeren van goederen is een vereenvoudiging ten opzichte van het reguliere proces omdat goederen die na binnenkomst de unie weer verlaten niet achtereenvolgens ingeklaard en uitgeklaard hoeven worden zoals dat in het reguliere proces zou moeten. Om gebruik te kunnen maken van dit regime worden additionele eisen aan bedrijven gesteld in de vorm van vergunningen. Voor het onderzoek is het van belang inzicht te krijgen in de werking van dit soort vereenvoudigingsprocessen en een inschatting te maken van de regeldrukbesparing of –verzwaring die zij opleveren.

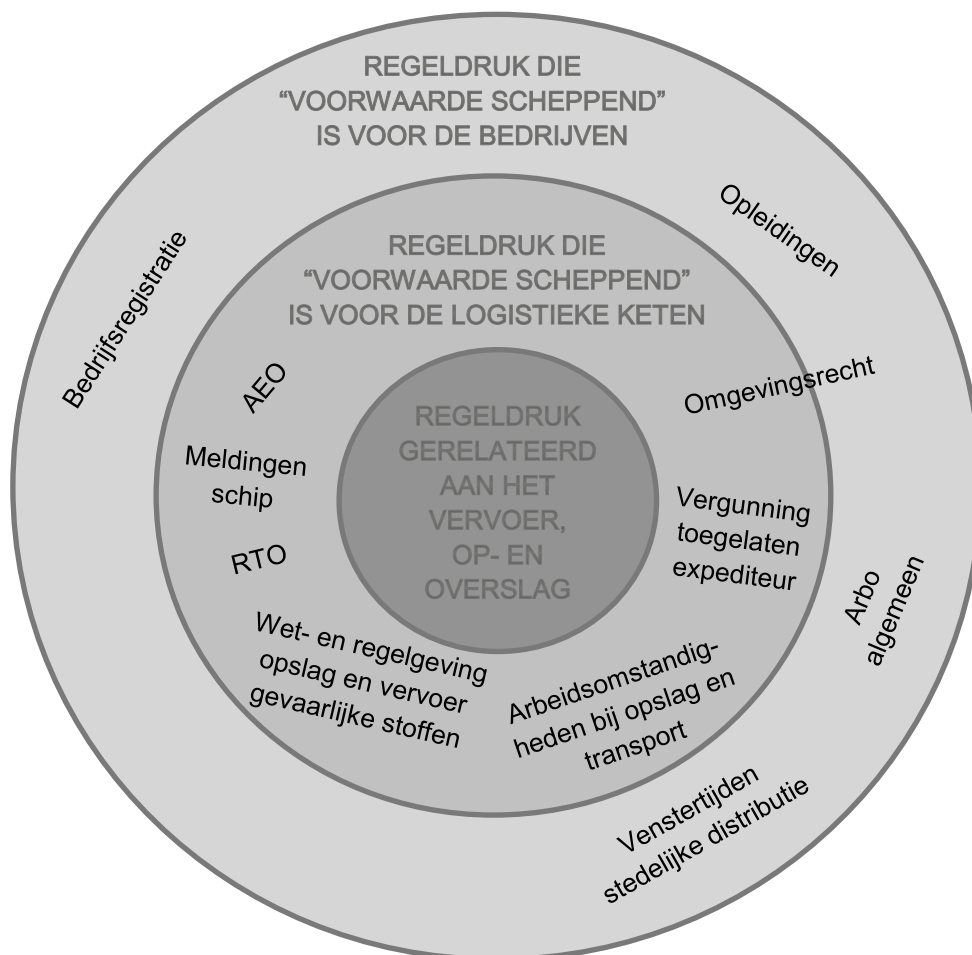
In de rapportage is steeds de structuur van de keten zoveel mogelijk gevolgd. De resultaten van de vijf aanvullende cases zijn in deze structuur ingevoegd bij de schakel in de keten waar zij betrekking op hebben.

### **2.3 Afbakening en kwantificering**

De complexiteit van de ketens en het grote aantal regelgevingsgebieden dat raakt aan de logistieke operatie, maken een nadere afbakening van het onderzoek nodig. Hieronder lichten we deze afbakening nader toe.

Figuur 3 geeft weer welke afbakeningen in het onderzoek gemaakt worden. De logistieke sector is daarbij ingedeeld in drie lagen: de kern van het logistiek proces (vervoer, op-, en overslag), regelgeving die voorwaarde scheppend is voor de logistieke keten, en regelgeving die algemeen voorwaarde scheppend is voor de bedrijven in de logistieke sector. De drie lagen zijn in deze figuur voorgesteld als ringen.

Voor het in kaart brengen en analyseren van regeldruk wordt het onderzoek beperkt tot de regeldruk direct gerelateerd aan het vervoer van goederen (in een container), en de regeldruk die voorwaarde scheppend is voor de containerketen (de binnenste twee ringen). De buitenste ring omvat een veel breder veld van wet- en regelgeving die niet direct aan het containervervoer, laat staan aan een individuele container is gerelateerd. Dit deel van de regeldruk blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Voor regelgeving die op de grens ligt van de buitenste twee ringen zal in de desbetreffende secties in dit rapport geformuleerd worden tot welke regeldruk het relevante element van de regelgeving leidt.



Figuur 3: Illustratie van de afbakening van het onderzoek - met enige voorbeelden

Figuur 3 geeft ook een aanwijzing voor de kwantificering van regeldruk en het besparingspotentieel in dit onderzoek. Alleen de regeldruk in de kern van de figuur is goed te kwantificeren in de opzet van dit onderzoek. Hier zijn directe handelingen te koppelen aan de lading en het vervoer, en de inspanning voor deze handelingen kunnen direct worden gekwantificeerd. Voor de tweede ring bleek het bepalen van handelingen en daarmee het kwantificeren veel moeilijker. In de enkele gevallen

waarin dit wel mogelijk was, is de kwantificering in dit rapport wel gegeven. De regeldruk in de buitenste ring is in dit onderzoek niet beschreven, en daarmee ook niet gekwantificeerd. Alle kwantificeringen zijn opgenomen in bijlage A bij dit rapport.

### 3 Identificatie van regeldrukknelpunten en oplossingen

In het onderzoek zijn regeldrukknelpunten in kaart gebracht en zijn de gevolgen ervan gekwantificeerd voor de afzonderlijke schakels in de logistieke keten die uit analyses en interviews naar voren zijn gekomen. De keten bij import loopt van de vooraangifte voor vertrek van het schip of vliegtuig in het land van herkomst tot vervoer en opslag in Nederland. De goederen worden gevolgd tot zij afgeleverd zijn bij de klant, of Nederland weer verlaten. Bij export begint de keten bij de exportaangifte en loopt tot het moment dat een vliegtuig of schip de buitengrens van de EU verlaat.

Op basis van het onderzoek zijn per schakel in de logistieke keten één of meerdere aanbevelingen voor regeldrukvermindering geformuleerd. Deze kunnen na een beleidsmatige afweging omgezet worden in een concrete aanpak voor de vermindering van regeldruk in de logistieke sector. De enige uitzondering is een aanbeveling voor de Authorised Economic Operator (AEO)-certificering. Deze heeft een werking door de gehele keten heen.

Wij constateren dat met dit onderzoek, in vergelijking met eerdere studies en inventarisaties, waaronder die van de Commissie Noordzij en van brancheverenigingen EVO en TLN, belangrijke nieuwe knelpunten zijn geïdentificeerd. In het grensoverschrijdende vervoer van en naar Nederland ligt het zwaartepunt van de regeldruk bij de douanewetgeving, bij documentatie-eisen vanuit het vervoersrecht en de internationale handel, en bij het toezicht op bijzondere goederencategorieën zoals fruit, bloemen, strategische goederen en accijnsgoederen.

### 30 Aanbevelingen voor regeldrukvermindering

Hieronder volgt een opsomming van de aanbevelingen, gerangschikt naar de schakels in de keten waarop zij betrekking hebben. Per aanbeveling geven wij (1) een korte beschrijving van het knelpunt, (2) een korte duiding en formulering van de oplossingsrichting, (3) de verantwoordelijke overheidsinstantie die aan de lat staat om het knelpunt aan te pakken, (4) waar mogelijk het geschatte besparingspotentieel, en (5) de verwachte vermindering van de ervaren regeldruk.

## ALGEMEEN

### 1. Verhelder de voordelen van en richtlijnen voor de Authorised Economic Operator (AEO)

Bedrijven die aan een aantal betrouwbaarheidscriteria voldoen, komen in aanmerking voor een AEO-certificaat. Er zijn drie soorten AEO-certificaten: Veiligheid, Douanevereenvoudigingen en een gecombineerd certificaat Veiligheid en Douanevereenvoudigingen. De certificaten bieden bedrijven voordelen in het internationale handelsverkeer. Zo krijgen bedrijven met het certificaat Douanevereenvoudigingen vooraf een melding dat een zending geïnspecteerd moet worden. Op basis van een risicoanalyse wordt deze ondernemer bijvoorbeeld ook minder vaak gecontroleerd. Hierdoor neemt oponthoud aan de grens af. De aard van de voordelen worden in EU verband vastgelegd.

Bedrijven ervaren diverse knelpunten bij het AEO-certificaat. Deze knelpunten betreffen (i) de onduidelijkheid betreffende de voordelen, (ii) het gebrek aan voordelen voor gecertificeerde bedrijven; (iii) de benodigde investeringen en kosten van onderhoud van het certificaat; (iv) het gebrek aan duidelijke normen en eisen vanuit de Douane; en (v) de overlap met bepaalde bestaande douanevergunningen. Daarnaast geldt dat, ondanks de vrijwilligheid van de AEO-certificering, bedrijven in de praktijk het AEO-certificaat als een verplichting zien, en zonder dit certificaat niet zouden kunnen functioneren<sup>2</sup>.

#### *i. Voordelen onduidelijk*

Bedrijven hebben aangegeven weinig voordelen te ervaren na het behalen van de AEO-certificering. Het is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf om de voordelen die het AEO-certificaat biedt, ook te benutten. Toch kan de Douane vanuit haar dienstverlenende rol bedrijven die al AEO-gecertificeerd zijn, actief ondersteunen bij het bereiken van alle aan AEO-gerelateerde voordelen. Dit kan door bedrijven te wijzen op de manieren waarop zij deze voordelen kunnen behalen. Hiernaast kan door het creëren van specifieke instrumenten voor zelfevaluatie of evaluatie van het certificaat facilitering worden uitgebreid omdat dit duidelijkheid kan scheppen over de best practices en de status van het bedrijf ten opzichte van andere bedrijven. Het verwachte resultaat is dat bedrijven dan veel meer dan nu het geval is gebruik zullen gaan of kunnen maken van de voordelen van het AEO-certificaat.

#### *ii. Gebrek aan voordelen voor gecertificeerde bedrijven*

De aard van de facilitering van bedrijven wordt bepaald in overleg met brancheverenigingen in het Overleg Douane-Bedrijfsleven (ODB). De voordelen

<sup>2</sup> Zie ook bijlage A Sectie 1, pagina's 4-7.

voor AEO gecertificeerde bedrijven kunnen soms niet worden benut omdat de Douane niet op de hoogte is van de status van het bedrijf en/of ketenpartners. Een voorbeeld hiervan is dat in de ENS-aangifte niet kan worden aangegeven of een organisatie en/of ketenpartners AEO-gecertificeerd zijn<sup>3</sup>. Als dit wel zou kunnen zou de Douane direct vanaf de eerste aangifte kunnen weten in hoeverre de keten al beoordeeld is op betrouwbaarheid door interne beheersmaatregelen. De randvoorwaarden moeten door de Douane en EC zo worden vormgegeven dat in ieder geval de bestaande voordelen goed kunnen worden benut.

*iii. Grote investeringen*

De investeringen die bedrijven moeten doen om AEO-gecertificeerd te kunnen worden, op basis van hun veiligheids- en interne beheersnormen, zijn vaak hoog. De relatieve voordelen kunnen ten opzichte van niet-AEO gecertificeerde bedrijven verder worden vergroot. Nu hebben niet-AEO bedrijven, op basis van een verder vergelijkbaar profiel, tweemaal zo veel kans op fysieke inspecties als AEO-bedrijven, die aan een audit worden onderworpen. Die verhouding kan verder omhooggedreven worden, ten bate van de toezichtlast voor AEO-bedrijven.

*iv. Onvoldoende duidelijke normen en vereisten*

Daarnaast kan het zelfevaluatie principe binnen AEO strikter worden gehanteerd, dat wil zeggen dat bedrijven primair de verantwoordelijkheid en keuzevrijheid hebben om effectieve beheersingsmaatregelen voor douanerisico's te ontwikkelen en toe te passen. Een aantal AEO-voorwaarden zijn voor bedrijven in Nederland al een automatisme. Echter, vooral kleinere bedrijven ondervinden problemen bij de zelfevaluatie, omdat zij niet weten hoe optimaal invulling te geven aan hun interne beheersing. Enerzijds klagen bedrijven over de onduidelijkheid van open normen. Anderzijds klagen bedrijven over het detaillisme dat hen wordt opgelegd wanneer gevraagd wordt hoe een open norm in hun specifieke geval moet worden ingevuld. Voor de Douane ligt hier daarom de verantwoordelijkheid om bedrijven te wijzen op best-practices van andere bedrijven als zij vragen om suggesties voor oplossingen. Dit verkleint de onzekerheid van bedrijven over wat de AEO-eisen precies zijn en geeft meer bedrijven de kans om gebruik te maken van de voordelen van een AEO-certificaat.

*v. Overlap met bestaande vergunningen*

Het AEO-certificaat werd bij de lancering in 2008 als vereenvoudigingsinstrument neergezet. Uit interviews wordt duidelijk dat het als instrument vooral tot doel heeft om de kwaliteit van de sector te verhogen. Het is belangrijk dat het AEO-certificaat meer als vereenvoudiging kan gaan worden ingezet dan nu het geval is. Dat sluit aan bij adviespunt 18, waarbij de stapeling in vergunningen en overlappende voorwaarden kan worden tegengegaan door waar mogelijk aan te sluiten en te verwijzen naar het AEO-certificaat. Ook sluit het aan bij het eerdere punt, dat ondernemers te weinig voordelen ervaren.

De richtlijnen voor invulling van de maatregelen die bedrijven moeten nemen om AEO gecertificeerd te kunnen worden dienen te verhelderen. Voorafgaand aan de aanvraag voor AEO certificering moeten bedrijven ook door de overheid kunnen worden geadviseerd bij het identificeren van de concrete behoeften en de

---

<sup>3</sup> Zie ook bijlage A Sectie 2.1, pagina 8.

mate van facilitering. De verantwoordelijkheid om dit te initiëren ligt bij de Douane, ondersteund door het Ministerie van Financiën.

## **REGELDRUKKNELPUNTEN BIJ INVOER**

### **Voor aankomst in de zeehaven**

#### **2. Versterk de ENS-aangifte**

In ketens van binnenkomende goederen moet in verschillende schakels aangifte gedaan worden aan de Douane (voor vertrek, voor aankomst, bij vertrek uit een vrije zone of ruimte voor tijdelijke opslag (RTO), en bij invoer). Deze aangiften kunnen allemaal tot inspecties en controles leiden, wat voor bedrijven tot grote onzekerheid leidt voor onder meer de planning van het verdere logistieke proces. In 2010 is aan de bestaande aangiftemomenten een nieuw aangifteproces toegevoegd, waarbij vóór vertrek in het land van herkomst een eerste veiligheidsaangifte moet worden gedaan aan de Douane in het land van bestemming. Met deze Summiere Aangifte bij Binnenkomst (ENS-aangifte) is een stap gezet in de richting van het doen van aangifte op een geschikt, dat wil zeggen vroeg, moment in de keten. Echter, de manier waarop de ENS-aangifte nu wordt uitgevoerd door de intercontinentale vervoerders, leidt tot een grote beperking in de kwaliteit van de gegevens in de ENS-aangifte. Daardoor kan de Douane een beperkt adequate risicoanalyse doen. De manier waarop de vervoerders de aangifte hebben geautomatiseerd, zorgt er bovendien voor dat geen gebruik kan worden gemaakt van zogenaamde dual-filing<sup>4</sup>. Hoewel de huidige Europese Wetgeving dual-filing niet ondersteunt en toelaat, biedt het nieuwe Europese Douanewetboek ruimte om het concept van dual-filing ook in procedures mogelijk te maken. Dat vereist nog wel verdere uitwerking van de Implementing Provisions<sup>5</sup> op dit vlak. De innovatie-agenda van de Topsector Logistiek leent zich goed om in tripartiet verband (Nederlandse Douane, bedrijfsleven en kennisinstellingen) dit concept verder uit te werken en geadopteerd te krijgen in de Implementing Provisions van de UCC (Union Customs Code), welke in 2015 van kracht wordt.

De introductie van de ENS-aangifte heeft niet geleid tot een aanpassing of herstructurering in de bestaande aangifteprocessen. Daarmee is er nog steeds een Summiere Aangifte bij Lossing (SAL), die nagenoeg dezelfde gegevens bevat als de ENS-aangifte. Verder is er nog een invoeraangifte en mogelijk ook een aangifte voor vervoer onder douanetoezicht. Douane geeft aan dat in Nederland de ondernemer mag kiezen om de gegevens van de ENS te gebruiken als SAL. Voorwaarde is echter dat de ENS in Nederland wordt ingediend. In lucht – en zeebultverkeer wordt hiervan gebruik gemaakt. In containervervoer over zee gebeurt dit veel minder omdat de marktpartijen die de container in tijdelijke opslag na lossing plaatsen, andere partijen zijn dan zij die de ENS hebben ingediend.

---

<sup>4</sup> Dual-filing houdt in dat verschillende partijen samen de aangifte doen. De intercontinentale vervoerder levert daarbij de vervoersgerelateerde datavelden aan en de expediteur of ladingbelanghebbende partij de commerciële handelsinformatie (detailinformatie over de lading, de uiteindelijke koper en verkoper, en de waarde van de goederen). Zie ook bijlage A Sectie 2, pagina's 8-11.

<sup>5</sup> Implementing Provisions zijn uitvoeringsbepalingen welke in detail uitleggen hoe de algemene bepalingen in het Europees Douanewetboek (de UCC, Union Customs Code, in het Nederlands het Communautair Douanewetboek (CDW)) in de praktijk werken.



De voorgestelde oplossingsrichting is om de huidige structuur van het aangifteproces bij de Douane te stroomlijnen: ten eerste door de informatiekwaliteit in de ENS-aangifte te verbeteren, en ten tweede door de opvolgende aangiftes zoveel mogelijk op te heffen of te vereenvoudigen. Dit heeft directe gevolgen voor de SAL en de invoeraangifte. Het stroomlijnen kan gefaseerd worden aangepakt.

Stap 1 is het stimuleren dat dual-filing van de ENS-aangifte zodat bedrijven deze toekomstige mogelijkheid ook gaan gebruiken. De optie kan niet worden verplicht, maar vrijwillig dual-filing is al toegestaan. Op dit moment hebben sommige marktpartijen het idee dat de wettelijke verplichting van de ENS-aangifte bij de rederijen ligt, maar dat is een misvatting. Door dual-filing ontstaat de mogelijkheid om beter geïnformeerde partijen (zoals de ladingbelanghebbende of de douane-expediteur) de ENS-aangifte structureel te laten vullen. Dit voorkomt het foutief overnemen van informatie en informatieverlies door onvolledige overname. Het bouwt voort op lopende initiatieven als Europese R&D-projecten zoals CASSANDRA<sup>6</sup> en CORE<sup>7</sup>. De daarvoor benodigde IT-ontwikkeling bij de Douane is al in gang gezet, maar de Douane zou bedrijven actief moeten faciliteren om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Daarbij is ook een duidelijke effectmeting nodig waarin de extra inspanning door douane-expediteurs van het doen van een deel van de aangifte afgezet wordt tegen de gerealiseerde tijdsbesparingen en, indien van toepassing, de AEO-voordelen.

Stap 2 is de herziening van de algemene uitvoeringsbepaling<sup>8</sup> No 2454/93 in de UCC in combinatie met een herziening van de commerciële contractuele arrangementen (INCO terms) in het internationaal goederenvervoer. In de UCC wordt voorgeschreven dat inspecties gebaseerd op de risicoanalyse van de ENS-aangifte, voor zover het veiligheid- en beveiligingsrisico's betreft, in de zeehavens moeten plaatsvinden (ook bij AEO). Controle op directe bedreigingen kunnen niet verlegd worden, terwijl overige inspecties ook elders in Nederland mogen plaatsvinden. De uitwerking van dit principe wordt in Europa echter niet uniform gehanteerd, waardoor veel inspecties toch nog steeds in de zeehaven plaatsvinden, hoewel ze in principe ook in het achterland zouden kunnen plaatsvinden. De uitdaging zit vaak eveneens in de manier waarop bedrijven in internationale logistieke keten de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden hebben verdeeld. Doordat die verantwoordelijkheden (zoals eigendom van de goederen) op specifieke plaatsen overgaan (bijvoorbeeld in een zeehaven) is dat ook vaak het moment waarop toezichtactiviteiten worden uitgevoerd. Dit onderwerp moet worden ingebracht in de lopende discussie over de uitvoeringspraktijk van de UCC (implementing provision) bij de Europese Commissie/DG Taxud. Zie hiervoor aanbeveling nr. 8 hieronder.

Stap 3 is het vervangen van de SAL door de ENS-aangifte. Zie voor meer details voor deze stap, aanbeveling nr. 3 hieronder.

---

<sup>6</sup> CASSANDRA: "Common ASSESSment AND Analysis of Risk in global supply chains"; FP7 project in opdracht van EU DG Move.

<sup>7</sup> CORE: "Consistently Optimised REsilient secure global supply-chains"; FP7 project in opdracht van REA (Research Executive Agency), met belangrijkste betrokken EU DGs: EU DG TAXUD, EU DG Enterprise en EU DG Move.

<sup>8</sup> COMMISSION REGULATION (EEC) No 2454/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, Article 36a and Article 41.3b, Title VI Chapter 1 Article 181b, 183.

Stap 4 is het aanpassen van de norm van transactie-gebaseerde invoeraangiften naar een norm van maandaangiften voor invoer, zonder dat bedrijven hiervoor eerst een vergunning moeten aanvragen. Een struikelblok hierbij kan zijn dat partijen die de maandaangifte doen niet goed overzien welke andere partijen in de keten betrokken zijn (en daarom geen inzicht hebben in andere aangifteprocessen in de keten). Hier ligt ook een opgave voor het bedrijfsleven. Zie voor meer details voor deze stap, aanbeveling nr. 4 hieronder.

De verantwoordelijke partijen zijn in eerste instantie de Douane (bij beleidsmatige discussies in Brussel ondersteund door het Ministerie van Financiën) en de commerciële partijen betrokken bij de uitvoering van het Contract of Carriage (vervoerscontract). Als gevolg van de verbetering van het ENS-aangifteproces door middel van dual-filing kan naar verwachting een structurele besparing van € 9 mln. worden gerealiseerd<sup>9</sup>, hoofdzakelijk op de vergoeding voor de ENS-aangifte van de rederij. Het belangrijkste resultaat van de verbetering van de ENS-aangifte is dat het ruimte maakt voor een verdere stroomlijning van het aangifteproces bij invoer.

### In de zeehaven

#### **3. Vervang de SAL door een eenvoudige melding**

Voor aankomst van het schip moet een summiere aangifte bij lossing worden gedaan aan de Douane. Deze aangifte is grotendeels hetzelfde als de ENS-aangifte die al voor vertrek van het schip in de haven van herkomst is gedaan. Daarnaast kan de SAL ook aanleiding geven tot administratieve controles of inspecties. Voor dergelijke administratieve controles houden bedrijven uitgebreide (papieren) documentopslagsystemen aan om snel aan de informatieverzoeken van de Douane te kunnen voldoen.

Op basis van de voorgestelde verbetering van de ENS-aangifte, ligt het voor de hand de SAL te vervangen door de ENS met een beperkte, aanvullende melding van aankomst<sup>10</sup>. Deze melding kan het best toegevoegd worden aan de bestaande "Melding Aankomst Schip" die op dit moment al door Portbase wordt ondersteund en die naar de havenmeester en de Douane gestuurd wordt. De mogelijke besparing bestaat uit het vermijden van de administratieve handelingen bij indiening van de SAL en het vermijden van controles die al op basis van de ENS-aangifte zijn geïnitieerd. Deze laatste besparing zit vooral in de voorspelbaarheid van de controle, en de mogelijkheid voor bedrijven om in hun logistieke proces op de controle te kunnen anticiperen.

De verantwoordelijke partij is in eerste instantie de Douane, ondersteund door het Ministerie van Financiën. De besparing is tenminste € 0,8 mln.<sup>11</sup> voor de directe handelingen voor het indienen van de SAL<sup>12</sup>. Daarnaast kan een deel van de besparing voor inspecties ook aan deze regeldrukvermindering toegerekend worden (zie hiervoor aanbeveling nr. 8). Dit is een belangrijke regeldruk-

---

<sup>9</sup> Zie ook bijlage A, pagina 81.

<sup>10</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 8-11.

<sup>11</sup> Zie ook bijlage A, pagina 82: Kosten werkproces opstellen SAL totaal: €850.000.

<sup>12</sup> Dit bedrag maakt geen onderdeel uit van de berekening in adviespunt 2.

vermindering aangezien een aangifteproces afgeschaft zou kunnen worden. Dit leidt vooral tot een regeldrukvermindering voor de rederijen en hun agenten.

#### **4. Vereenvoudig de invoeraangifte**

De invoeraangifte dient, na de risicoanalyse op basis van de ENS-aangifte en de SAL, vooral een fiscaal doel: het vaststellen van de juiste bedragen voor invoerheffingen, accijnzen en BTW. Van oudsher is de invoeraangifte transactie-gebaseerd. Een transactie-gebaseerde invoeraangifte leidt mogelijk, opnieuw, tot een administratieve controle en inspectie. Op dit moment worden de op basis van deze aangifte te betalen rechten veelal door de expediteur voorgeschoten die daar een toeslag over rekent. Voor bedrijven die daarvoor de benodigde vergunningen aanvragen is een periodieke aangifte al mogelijk<sup>13</sup>. De Douane geeft aan dat de invoering van AGS het aangifteproces zal vereenvoudigen. Omdat dit proces in volle gang is, is het effect nog onduidelijk. De controle op aangiftes kan echter achteraf plaatsvinden op basis van de administraties van bedrijven. Het aanpassen van de norm van transactie-gebaseerde invoeraangiftes naar een norm van maandaangiftes voor invoer, zonder dat bedrijven hiervoor eerst een vergunning moeten aanvragen, verdient de aanbeveling.

De eerste verantwoordelijke partij is het Ministerie van Financiën, ondersteund door de Douane om dit aan te kaarten op EU niveau. De besparing die hiermee gemoeid is, is substantieel aangezien nu zowel de ladingbelanghebbenden als de douane-expediteurs veel handelingen uitvoeren rondom individuele zendingen. Deze besparingen ten opzichte van een volledig transactie gebaseerd systeem zijn becijferd op € 30,63 mln.<sup>14</sup>. Deels zijn deze besparingen in de praktijk echter al gerealiseerd door bedrijven die reeds periodiek aangifte doen. Meer partijen kunnen hier echter gebruik van maken.

#### **5. Reduceer de uitgebreide goederenclassificatie in de internationale handel**

In de internationale handel is een classificatie van goederen ontwikkeld om bij het bepalen van heffingen en preferentiële regelingen rekening te kunnen houden met verschillen tussen producten, productkarakteristieken, en de herkomst van producten. Het "Harmonized System" geeft de internationaal afgestemde zescijferige productcodes bij de verschillende categorieën. Op Europees niveau zijn de eerste 8 cijfers afgestemd in de Gecombineerde Nomenclatuur, waarbij de eerste zes gelijk zijn aan de categorisering van het Harmonized System. Op nationaal niveau wordt een tiencijferige code gebruikt, de Taric-code, gebaseerd op het Harmonized system met een tweecijferige nationale toevoeging voor verdere verbijzondering van de beschrijving van producten. Meestal is deze tiencijferige code voldoende. Voor bijzondere goederencategorieën kan deze worden uitgebreid tot een code van maximaal 22 cijfers, veelal gebruikt om gebruik te kunnen maken van aanvullende bepalingen betreffende bepaalde goederensoorten, zoals specifieke landbouwgoederen of het land van oorsprong, of aanduiding van een specifiek BTW tarief. Deze code is op Europees niveau van belang voor bepaling van douanerechten en op nationaal niveau voor accijnzen, BTW en statistische bepalingen. De geharmoniseerde categorisering van producten heeft voordelen in het handelsverkeer, maar ook nadelen: het leidt tot complexiteit in de beoordeling van de classificatie van nieuwe producten (de Douane heeft hiervoor een apart

<sup>13</sup> Zie ook aanbeveling 18 over de stapeling van vergunningen

<sup>14</sup> Zie ook bijlage A, pagina 82.

proces: de Bindende Tarief-Inlichting). Om vast te stellen wat de juiste goederencode is, is er daarom sprake van aanzienlijke kennisnamekosten voor de aangever. Er zijn bovendien af en toe wijzigingen in de classificatie en tarieven (veelal niet vaker dan eens per jaar, afhankelijk van de aard van de goederen) die ingrijpend kunnen doorwerken in de IT-systemen van bedrijven. Omdat er iedere dag wijzigingen kunnen worden doorgevoerd moet wel op dagelijkse basis worden gecontroleerd of er wellicht wijzigingen hebben plaatsgevonden. Ook dit vergt voor professionele organisaties aanmerkelijke kennisnamekosten.

Een oplossingsrichting is om in de overlegstructuur voor internationale handel in de EU, de overlegstructuur voor internationale handel wereldwijd (WTO), de overlegstructuur voor douaneautoriteiten wereldwijd (WCO), en in Nederland de complexe goederenclassificatie ter discussie te stellen. Dit zal naar verwachting een lange adem vergen. Sneller resultaat kan worden bereikt door de nationale toevoegingen die Nederland heeft doorgevoerd in de standaard goederenclassificatie te vereenvoudigen of zelfs geheel weg te nemen, welke gebruikt wordt om onderscheid te maken ten behoeve van het bepalen van BTW en accijnzen. Deze vereenvoudiging ligt in lijn met het EU-beleid dat erop gericht is het aantal cijfers in de code te reduceren en ook in lijn met het steeds verder terugdringen van nationale heffingen. Indien vereenvoudiging niet mogelijk is, dient aangedrongen te worden op vaste verandermomenten, waardoor bedrijven niet heel kort van tevoren met ingrijpende wijzigingen geconfronteerd worden.

De eerst verantwoordelijke partijen zijn de ministeries van Financiën en EZ. Vanwege het belang van het Ministerie van BuZa in de processen is het wel belangrijk dat ook dit Ministerie hierbij betrokken blijft. Mogelijke besparingen voor binnenkomende containers kunnen oplopen tot € 7,6 mln.<sup>15</sup>, zijnde de geschatte totale kosten gerelateerd aan het verifiëren van goederencodes bij de invoeraangifte. Het effect van deze aanbeveling zal zijn een significante vereenvoudiging van het handelsproces, van onderhandelingen over handelsrelaties, en controle-inspanningen van de Douane en andere inspectiediensten. Aan de andere kant zullen er bedrijven zijn die voor hun specifieke producten niet meer de uitzonderingspositie zullen kunnen realiseren die er nu met de uitgebreide goederenclassificatie is.

## **6. Richt Maasvlakte 2 in als douanegebied**

De regeldruk van het transport van containers tussen terminals in de zeehaven Rotterdam vloeit voort uit de status "Ruimte voor Tijdelijke Opslag" (RTO)<sup>16</sup> van de containerterminals. Deze RTO-status brengt met zich mee dat in- en uitslag<sup>17</sup> van de goederen aan strenge administratieve eisen van de Douane onderhevig zijn. Het interterminalverkeer, voor lading die via een terminal het land binnenkomt, en via een andere terminal het land direct weer verlaat, wordt nu geadmistreerd door middel van de transit-regeling voor vervoer onder douanetoezicht. Deze regeling is een te zwaar middel voor deze stroom containers die het land weer gaan verlaten via de zeehaven, aangezien de transit-aangiftes ook op risico's geëvalueerd

<sup>15</sup> Zie ook bijlage A, pagina 82 voor achtergrondinformatie over het besparingspotentieel.

<sup>16</sup> In een RTO kunnen niet-communautaire goederen in afwachting van een nadere douanebestemming tijdelijk worden opgeslagen. De beheerder van de RTO is aansprakelijk voor de goederen en de douanezekerheden die voor deze goederen zijn gesteld.

<sup>17</sup> Bij fysieke in- en uitslag van goederen in de RTO moeten de goederen ook in- en uitgeslagen worden in de administratieve systemen van de entrepouhouder.

worden<sup>18</sup>. Dit kan mogelijk tot selectie voor controle of inspectie leiden. Als gevolg van de uitbreiding van de containerterminalcapaciteit op de Maasvlakte zal deze problematiek nog verder vergroot worden.

Een oplossingsrichting is om het douanegebied op de Maasvlakte 2 verder te ontwikkelen naar een vrije zone type 2<sup>19</sup> of opvolgeregeling<sup>20</sup> hiervan, omdat deze specifieke regeling komt te vervallen in de UCC waarin opslagregelingen worden vereenvoudigd. De vrije zone type 2 bestaat nu in de wetgeving en in de praktijk, op Schiphol. De invoering in de haven van Rotterdam is echter urgent. Met een aan een vrije zone type 2 soortgelijk concept wordt voorkomen dat een vervolgaangifte nodig is voor alle interterminal vervoersbewegingen binnen de Maasvlakte. Zij vereist substantiële investeringen en algemeen commitment van terminaloperators, Havenbedrijf Rotterdam, Port Community Systeem Portbase en de Douane. Het is dringend gewenst om voor de operationele start van de nieuwe terminal van APM Terminals in zomer 2014 zicht te hebben op een mogelijke oplossing.

Een andere oplossingsrichting is gebruik te maken van de ruimte die in de UCC geboden wordt om het vervoer tussen terminals met een RTO-vergunning zonder transitaangiften te kunnen uitvoeren. In de Implementing Provisions ervan moet nog worden uitgewerkt hoe deze facilitering er procesmatig uitziet. Het is van belang om de toezichtlast voor het Nederlandse bedrijfsleven van de uitwerking hiervan zo beperkt mogelijk te houden. Het nadeel van deze oplossing dat het aantal RTO's beperkt is. Een soortgelijke oplossing als een vrije zone type 2, waarvan opslag-, overslag en transportbedrijven binnen het geografische gebied baat hebben, biedt een bredere toepassing en daarmee verdergaande regeldrukreductie. Voor beide typen geldt dat in principe iedereen ervan gebruik mag maken, en dat er een zekerheidsstelling nodig is voor de opslag van goederen. In een vrije zone type 2 kunnen goederen voor een onbepaalde periode worden opgeslagen, in een RTO maximaal 20 dagen voor luchtvracht of 45 voor zeevracht. In een vrije zone type 2 kunnen goederen voor een onbepaalde periode worden opgeslagen, in een RTO maximaal 20 dagen voor luchtvracht of 45 voor zeevracht. Een RTO staat onder permanent toezicht van de Douane. Tijdens de in- en uitslag van goederen is er een douanebeambte die de ruimte na afloop van de werkzaamheden afsluit. Een RTO moet daarom in de nabije omgeving van een douanekantoor gevestigd zijn. Voor een vrije zone type 2 moet de beheerder een voorraadadministratie voeren. Aan de hand van de voorraadadministratie vinden douanecontroles plaats. Daarnaast worden aanvullende fysieke controles uitgevoerd.

Het bedrijfsleven moet passend anticiperen op de mogelijkheden die de huidige en toekomstige regelgeving biedt; de Douane moet hierin faciliteren en actief meedenken. Dit vereist een actieve samenwerking tussen de Douane, container terminals, Portbase en het Havenbedrijf Rotterdam. De mogelijke vermindering van regeldruk is gerelateerd aan de kosten voor transitaangiften voor alle interterminalbewegingen: € 4,4 mln<sup>21</sup>. Deze regeldrukvermindering vergt

---

<sup>18</sup> Zie ook bijlage A, pagina 16.

<sup>19</sup> Een geografisch gebied dat functioneert als een douane-entrepot waarbij controle plaatsvindt aan de hand van de voorraadadministratie van de beheerder of operateur van de vrije zone.

<sup>20</sup> Het geven van een volgende douanebestemming aan een zending, bijvoorbeeld van niet-communautair goed naar het binnenbrengen van een goed in een vrije zone of een vrij entrepot of van een vrije zone naar wederuitvoer uit het douane gebied van de EU.

<sup>21</sup> Zie ook bijlage A, pagina 82.

aanzienlijke investeringen in onder andere IT-infrastructuur en controlemiddelen zoals in- en uitslagsystemen, maar de terminaloperators zullen bij de verwachte aanzienlijke groei van het containervolume op de Maasvlakte hiervan de vruchten plukken.

## 7. Onderhoud inspectieregimes gezamenlijk

Er gelden verschillende toezichts- en veiligheidsregimes in zeehavens als gevolg van de International Ship and Port Facility Security Code (ISPS), het AEO<sup>22</sup>-certificaat en RTO-vergunning die door verschillende instanties periodiek worden gecontroleerd. De eisen van deze regelingen overlappen gedeeltelijk (onder meer ten aanzien van de fysieke beveiligingseisen), maar voor de periodieke controles komen verschillende toezichthoudende instanties bij het bedrijf langs, elk met hun eigen invalshoek. Daardoor wordt een groot deel van de veiligheidsmaatregelen dubbel gecontroleerd. Dit is voor bedrijven belastend, en voor inspectiediensten inefficiënt.

Periodieke controle achteraf kan de toezichtlast reduceren, maar is niet altijd mogelijk of effectief. Bij directe vertegenwoordiging<sup>23</sup> is het soms lastig om achteraf te achterhalen wie de importeur was. Ook valt voor sommige bedrijven, afhankelijk van de aard van de goederenstroom en de inrichting van de bedrijfsprocessen, de toezichtlast van bijvoorbeeld het verkrijgen en behouden van een domproc<sup>24</sup>-vergunning hoger uit dan de transactiekosten bij elektronische aangiftes. Vaak weegt dan de vermindering van oorspronkelijk benodigde handelingen niet op tegen de investeringen die moeten worden gedaan om te voldoen aan de domproc-vergunning, waarvan veel eisen op die van AEO lijken of daarmee overlappen.

Een vermindering van regeldruk kan bereikt worden door betere samenwerking, kennisdeling tussen de organisaties die de verschillende veiligheidsregelingen uitvoeren, en benutting van elkaars expertise. De overlap in eisen moet worden vastgesteld, en bij periodieke controles moeten de controleresultaten zodanig transparant worden vastgelegd dat bij opvolgende controles bekend is wat al is gecontroleerd. De totstandkoming van Supd@x voor import van veterinaire zendingen is hierin een goede eerste stap. Supd@x is een automatiseringssysteem waarin ondernemers in één keer alle gegevens over geïmporteerde goederen aan alle overheidsinstanties kenbaar kunnen maken, waardoor controles beter op elkaar afgestemd kunnen worden<sup>25</sup> en goederen sneller doorgevoerd kunnen worden. Bovendien biedt Supd@x de ondernemer continu statusinformatie van een zending, waardoor deze haar logistiek beter kan plannen. De vastlegging van controleresultaten kan vorm krijgen in een centraal inspectieregister van de

---

<sup>22</sup> Authorised Economic Operator,

<sup>23</sup> Bij directe vertegenwoordiging doet een douaneagent aangifte in naam van en voor rekening van de ladingbelanghebbende, in tegenstelling tot indirecte vertegenwoordiging, waarbij de douaneagent in eigen naam aangifte doet. Het verschil bepaald wie verantwoordelijk is voor de inhoud van de aangifte en aansprakelijk voor het nakomen van verplichtingen gerelateerd aan de aangifte.

<sup>24</sup> De domiciliëringsprocedurevergunning biedt vergunninghouders de mogelijkheid goederen onder een douaneregeling te brengen zonder daarvan direct aangifte te doen. Aangifte vindt dan periodiek plaats.

<sup>25</sup> Dit raakt aan adviespunt 10: Stroomlijn regelgeving en toezicht voor import van fytosanitaire goederen.

overheid. Dit register kan op termijn onderdeel worden van het Single Window Handel en Transport (SWHT)<sup>26</sup>.

De Douane is de eerst aangeschreven partij voor de vastlegging van afspraken, inspecties en inspectieresultaten in een centraal inspectieregister. De Douane voert de risicoanalyses voor buitengrensinspecties uit bij grensoverschrijdend vervoer en is regievoerder bij grensoverschrijdend verkeer. De Douane kan daarom een start maken met het vastleggen van de controles door verschillende douaneteams. Bovendien is de Douane ook nu al betrokken bij verschillende innovaties door samenwerking in toezicht. De periodieke inspecties van de RTO-vergunning en de driejaarlijkse audit van de AEO-certificering vallen beide onder verantwoordelijkheid van de Douane. De ISPS-regeling valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van I&M. Besparingen als gevolg van deze aanbeveling zijn moeilijk te kwantificeren. Het stroomlijnen van inspecties en controles zal voor veel bedrijven wel een aanzienlijke vermindering van (regeldruk)irritatie opleveren.

#### **8. Verschuif inspectiedruk naar bedrijfslocaties van ladingbelanghebbenden**

Door het meervoudige aangifteproces bij invoer (ENS-aangifte, SAL, invoeraangifte, en eventueel nog een transit-aangifte) bestaat er bij elke stap in het proces de onzekerheid bij ondernemers of selectie voor administratieve controle en inspectie door de Douane plaats gaat vinden. Dit kan leiden tot belangrijke vertragingen in het logistieke proces. De inspectiedruk van de Douane is een belangrijke component van de totale regeldruk voor internationale goederenstromen. Zo beslaat voor inkomende goederenstromen (€ 273 mln.) de berekende regeldruk van de Douane (€ 130 mln.<sup>27</sup>) circa 48% van de totale berekende regeldruk.

Voor het verminderen van de inspectiedruk van de Douane moet worden bezien of de belemmeringen die nu nog aan de logistieke keten worden opgelegd als gevolg van inspectie-eisen, strikt genomen wel nodig zijn, uiteraard met inachtneming van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de overheid heeft in het internationale handelsverkeer. Naast het wegnemen van aangifteprocessen zoals de SAL (aanbeveling nr. 3), is een andere belangrijke oplossingsrichting het nog verder verleggen van inspecties naar een plek in de keten waar de tijdsdruk (tijdelijk) minder groot is, zoals de opslaglocaties van de ladingbelanghebbenden.

Bij inspecties op basis van de ENS-aangifte en de SAL is dit nu binnen de huidige wetgeving niet mogelijk wanneer deze het gevolg zijn van safety en security-risico's. Daarbuiten zijn er echter ook inspecties die een gevolg zijn van andere risico's en wel degelijk op andere plekken in de keten kunnen worden uitgevoerd. Veelal zijn er dan commerciële redenen (onder meer aansprakelijkheid) om die inspecties en daaraan gekoppelde vrijgave toch in zeehavens uit te voeren.

Om de verschuiving van inspecties naar klantlocaties te realiseren is het volgende nodig. Ten eerste dient het Ministerie van Financiën in de huidige en nieuwe in te voeren douanewetgeving (de Union Customs Code - UCC) bij DG Taxud de maximale ruimte voor experimenten met het verleggen van inspecties te claimen op

---

<sup>26</sup> Het nationale Single Window Handel en Transport, opgenomen in de uitvoeringsagenda van de Topsector Logistiek, moet gaan dienen als één overheidsloket waar de ondernemer terecht kan voor alle bij handel en transport betrokken overheidsdiensten.

<sup>27</sup> Zie ook bijlage A, pagina 92.

basis van het artikel dat daarin wordt opgenomen dat innovatiepilots op het gebied van grensoverschrijdend vervoer mogelijk maakt. Deze ruimte kan onder andere worden benut om innovatieve toezichtconcepten te testen. Daarbij kan worden ingebracht dat deze experimenten vanuit de innovatieagenda van de Topsector Logistiek gecontroleerd en transparant vorm kunnen krijgen. Binnen de Topsector Logistiek kan dan ook worden geïnventariseerd wat de consequenties zijn van de commerciële contractuele arrangementen (INCO terms) tussen ketenpartijen. Ten tweede dient het Ministerie van Financiën, samen met de Douane, in te zetten op het verruimen van de mogelijkheden voor het verleggen van inspecties die gebaseerd zijn op de ENS-aangifte. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op het creëren van een nieuw voordeel van de AEO-status van de ladingbelanghebbende.

Een belangrijk aandachtspunt bij de verschuiving van inspecties is dat het consequenties heeft voor de lopende concentraties van inspectielocaties aan de buitengrenzen. Deze concentratie maakt integrale inspecties van verschillende diensten eenvoudiger, maar staat op gespannen voet met de flexibilisering van inspectielocaties en past als zodanig niet bij een lastenluw toezicht. Dit geldt zowel voor de inspectielocaties op Schiphol, als voor de voorgenomen ontwikkeling van de Rijksinspectieterminal op Maasvlakte 2.

De verantwoordelijke partijen zijn in eerste instantie de Douane en het Ministerie van Financiën, met daarnaast de verantwoordelijke ministeries voor de andere inspectiediensten: EZ, I&M en V&J. De totale besparing aan inspecties is becijferd op € 40,6 mln<sup>28</sup>.

### **9. Herzien de huidige toezichtmodellen om kwaliteit van toezicht te vergroten**

Voor een kwalitatief hoogstaande inspectiepraktijk hebben toezichthouders veel product- en technische kennis nodig<sup>29</sup>. Een uitgangspunt daarbij is om zo veel mogelijk aan te sluiten op de processen en productstromen van de bedrijven (en deze dus zo min mogelijk te verstoren). Tijdens het onderzoek zijn op dit vlak zorgen geuit door bedrijven omtrent de kwaliteit van inspecties en de inflexibiliteit van inspectiediensten, met name betreffende NVWA. Ook is een knelpunt dat de kosten die worden doorberekend voor inspecties, veelal niet marktconform zijn. Bedrijven die dezelfde testen zelf laten uitvoeren, hebben tot 50% lagere kosten ten opzichte van de gehanteerde tarieven van de NVWA.

Een oplossing voor het verbeteren van de kwaliteit van inspecties ligt mogelijk in de opleidings sfeer van de huidige inspecteurs. Voor de langere termijn is dit echter geen oplossing, aangezien de inspectiediensten met een vergrijzing en daarom met een kennisdrain worden geconfronteerd. Naast opleiding moet ook gezocht worden naar nieuwe toezichtmodellen waarin het betrokken bedrijfsleven een belangrijkere rol speelt. Die nieuwe modellen kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op zelfevaluatie en systeemtoezicht, cross-validatie van keuringen door concurrenten of tijdelijke detachering van bedrijfsmedewerkers naar controlediensten. In alle gevallen staan de inspecties voor de opgave om de kwaliteit van het toezicht te verhogen en de

---

<sup>28</sup> Zie ook bijlage A, pagina 18: kostenreductie scancontrole (€15,5 mln.) en fysieke controle (€28,3 mln.). Hierin is inbegrepen een besparing van zo'n € 14.300.000 die nu al beschikbaar is voor AEO-bedrijven.

<sup>29</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 21-25.



regeldruk te verminderen. Deze oplossingsrichting komt tevens tegemoet aan de behoefte bij bedrijven aan flexibilisering van de inspectiepraktijk van inspectie- en keuringsdiensten, zoals op het gebied van de vergoeding voor keuringen en de wijze waarop inspecties worden gepland. Voor de efficiëntie van processen van het Nederlandse bedrijfsleven is het belangrijk dat initiatieven zoals horizontaal toezicht ook door andere lidstaten worden erkend. Op dit moment bestaat de druk vanuit Europa op Nederlandse toezichthouders zoals Douane, om meer transactie-gebaseerd toezicht uit te oefenen. Belangrijk is het om te zorgen dat de focus vanuit Europa verschuift van transactie-gebaseerd toezicht naar effectief toezicht, ongeacht of dat systeem- of transactie-gebaseerd is.

Het verantwoordelijke ministerie is in eerste instantie het Ministerie van EZ, samen met de NVWA. Daarnaast zijn andere ministeries betrokken die verantwoordelijk zijn voor andere inspectiediensten en toezichthouders: I&M (ILT), V&J (Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, voorheen KLPD), Financiën (Douane). Een besparing is voor deze aanbeveling niet te kwantificeren. Het effect van de aanbeveling zal zijn dat de kwaliteit van de inspectiediensten in Nederland beter (geborgd) is. Dit zal bij bedrijven leiden tot een belangrijke vermindering van regeldruk/irritatie.

#### **10. Stroomlijn regelgeving en toezicht voor import van fytosanitaire goederen**

Fytosanitaire goederen zijn producten die onderhevig zijn aan controle ter voorkoming van verspreiding en overbrenging over nationale grenzen van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. In de logistiek gaat het daarbij in Nederland veelal om fruit en bloemen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) handhaaft de natuurwetgeving en controleert de gezondheid van planten en dieren, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten<sup>30</sup>. Voor de import van fytosanitaire producten, zoals fruit en planten, heeft de NVWA de mogelijkheid om tijdelijke invoervergunningseisen te stellen voor bepaalde soorten en bepaalde herkomstlanden. Deze vergunningseisen worden meestal vrij kort van tevoren aangekondigd, gelden vaak relatief kort en de aanvraagprocedure bij de NVWA is voor bedrijven arbeidsintensief. Ook houdt de NVWA toezicht op gezondheidsrisico's, zoals het gebruik van bestrijdingsmiddelen<sup>31</sup>.

De belemmering is dat, naast aangifte bij de Douane, grotendeels dezelfde informatie nogmaals verstrekt moet worden aan de NVWA. Naast de NVWA, heeft ook de Douane de bevoegdheid om ladingen fruit te inspecteren bij binnenkomst, als het aangifteproces daartoe aanleiding geeft. Hierdoor kunnen dubbele inspecties ontstaan, waarbij verschillende inspectieambtenaren de lading inspecteren vanuit verschillende verantwoordelijkheden. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij veterinaire goederen, waarbij zowel de NVWA als de Douane

---

<sup>30</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 25-28.

<sup>31</sup> Fytosanitaire inspecties worden in Nederland namens de NVWA uitgevoerd door zelfstandige bestuursorganen. Deze zijn ondergebracht onder de Kaderwet ZBO. De NVWA heeft het toezicht uitbesteed aan de Bloembollenkeuringsdienst (BKD; toezicht op productkwaliteit en -classificering van bloembollen), de Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK; toezicht op aardappelen en landbouwzaaizaden), Naktuinbouw (toezicht op voortkweekingsmateriaal in de tuinbouwsector) en het Kwaliteitscontrolebureau (KCB; toezicht op groenten en fruit, eindproducten in de tuinbouwsector (zoals snijbloemen en potplanten) en alle overige producten). In de ons omringende lidstaten wordt het toezicht uitgevoerd door overheidsorganen.

inspectiebevoegdheden heeft. Voor sommige fyto-sanitaire en veterinaire goederen die als hoog risicoproducten worden aangemerkt is de inspectielast door NVWA 100%, waardoor iedere inspectie door een andere partij dan de NVWA zorgt voor dubbele toezichtlasten voor de bedrijven.

Vanwege de onvoorspelbaarheid van wijzigingen in de vergunningsplicht voor de import van fyto-sanitaire producten is een aanbeveling om tenminste bij de Europese Commissie daar waar mogelijk (op basis van een risicoanalyse) aan te dringen op vaste verandermomenten (zie ook aanbeveling nr. 5) voor wijzigingen die niet zijn gebaseerd op een acuut risico, en een redelijke aankondigingsperiode van wijzigingen en tijdelijke vergunningseisen.

Voor het voorkomen van dubbele inspecties dienen inspectiediensten informatie uit te wisselen over uitgevoerde inspecties, zodat in ieder geval bekend is welke inspectiediensten al naar de lading hebben gekeken. De inrichting van een centraal inspectieregister is ook al in aanbeveling nr. 7. genoemd. Daarnaast is het van belang om naar verdere samenwerking te streven van inspectiediensten, waardoor inspectieambtenaren van verschillende diensten eventueel taken van elkaar over kunnen nemen (en over de resultaten eenvoudig met de betrokken diensten kunnen communiceren).

Het Ministerie van EZ is eerstverantwoordelijke voor het fyto-sanitaire toezicht. Daarnaast is EZ samen met het Ministerie van I&M en de Douane gezamenlijk verantwoordelijk voor het SWHT. Besparingen kunnen worden verwezenlijkt door het dubbele aangifte-proces bij de invoer van fruit weg te laten vallen, de planning van controles te stroomlijnen, en de kosten van inspecties marktconform te maken. De mogelijke besparingen bedragen naar schatting € 7 mln.

### **Vervoer van de zeehaven naar het achterland**

#### **11. Verlaag kosten demurrage en detention en verhoog omloop snelheid containers ter bevordering van synchronodaliteit**

In zeehavens<sup>32</sup> worden door de eigenaar van de container (de zeereederij)voorwaarden gesteld aan vervoerders die de containers van en naar het achterland vervoeren, zoals een douanedocument, cargocard en pincode van de rederij. Het vrijgaveproces moet er voor zorgen dat de juiste partij de container meekrijgt en de juiste informatie beschikbaar is bij de RTO-houder over de opvolgingsregeling<sup>33</sup>. Daarnaast vormen de tijdslimieten voor het ophalen van de container (demurrage) en de boete voor het te laat terugbrengen van de lege container (detention) een belangrijke belemmering voor synchronodaliteit.

De zeereederijen stellen limieten om het beslag van hun containers te beperken. Het is voor de stimulering van multimodaal en synchronodaal vervoer van belang om meer inzicht te krijgen in hoe beperkend demurrage (de tijdslimiet voor het ophalen van een container in de zeehaven) en detention (de boete voor het te laat terugbrengen van de lege container) zijn voor Nederlandse ladingbelanghebbenden om gebruik te kunnen maken van binnenvaart en spoorvervoer.

<sup>32</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 29-32.

<sup>33</sup> Douanebestemming van de goederen na het verlaten van de RTO.

Demurrage en detention veroorzaken altijd tijdsdruk op het achterlandvervoer, en dat staat in bepaalde gevallen het gebruik van de modaliteiten binnenvaart en spoor in de weg. De demurrage/detention procedures die door de rederijen worden gehanteerd zijn weliswaar onderhandelbaar, maar werken toch vaak beperkend uit voor voornamelijk de modaliteitskeuze. Vaak is de ruimte om te handelen over demurrage of detention periodes maar een paar dagen. In geval van twijfel kiezen ladingbelanghebbenden meestal voor wegvervoer omdat een dag te laat zijn vaak een extra kostenpost aan boetes oplevert die groter is dan de winst van het vervoer met spoor of binnenvaart. Hierbij speelt het weekend ook een belangrijke rol: de neiging om op vrijdag nog binnenvaart of spoor te kiezen is veel lager dan op andere doordeweekse dagen, omdat er in het weekend vaak niet gevaren of gereden wordt, en er dus al snel twee dagen extra vertraging ontstaat voor het inleveren van de lege container.

Zeereederijen hebben op dit moment geen direct belang bij (het beter faciliteren van) synchromodaliteit. Als de overheid synchromodaliteit wil stimuleren, dan is het de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van EZ, vanwege het belang voor de Nederlandse economie, en I&M, vanwege het belang voor transport en het stimuleren van vervoersmogelijkheden, om de huidige praktijk van demurrage en detention bij de zeereederijen en wellicht hun vertegenwoordiging, de World Shipping Council, aan de orde te stellen. Daarbij is de betrokkenheid van het Havenbedrijf Rotterdam en een aantal containerterminal operators (ECT, APM Terminals) in de zeehaven van Rotterdam van groot belang. Een andere oplossing kan gevonden worden in mogelijkheden voor het verhogen van de omloopsnelheid van lege containers, bijvoorbeeld door verdergaande uitwisseling in het achterland. Hierbij speelt informatievoorziening over de locatie en status van lege containers voor rederijen een belangrijke rol, en ook de mate waarin partijen in het achterland (bijvoorbeeld de achterlandterminals) bij kunnen dragen aan het efficiënt inzetten van lege containers ten behoeve van de zeereederijen. Dit zijn activiteiten die goed passen bij de rol van achterlandterminals, omdat er in achterlandterminals over het algemeen meer ruimte is en de herkomst en bestemmingen van de containers dichterbij zijn. Een groot aantal initiatieven, verspreid over Nederland, is hierop gericht. Dit zijn grotendeels projecten die gefinancierd zijn uit het de Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen (IDVV) van RWS. Voor een structurele verlaging van de demurrage- en detention-druk, ten behoeve van het mogelijk maken van synchromodaliteit, is een door de overheid op nationale schaal gecoördineerde aanpak voor de verschillende modaliteiten gewenst.

Tenslotte kan het ontwikkelen van innovatieve concepten voor demurrage en detention een impuls geven aan dit onderwerp. Daarbij kan gedacht worden aan het mogelijk maken van een collectieve waarborgregeling voor de detention op containers, of het verplicht stellen van een bonus-malus vergoeding, waarbij partijen niet alleen beboet worden bij het te laat inleveren van de container, maar ook positief worden beloond bij het binnen de deadline inleveren van containers. Dit zijn initiatieven waarvoor het Topconsortium voor Kennis en Innovatie (TKI) voor de Topsector Logistiek en de Stuurgroep Synchromodaliteit de aangesproken partijen zijn.

Het eerst verantwoordelijke ministerie is het Ministerie van I&M, in samenwerking met het Ministerie van EZ, havenbedrijven, terminals, zeereederijen, TKI logistiek, stuurgroep synchromodaliteit. Besparingen zijn voor deze aanbeveling niet becijferd, omdat het voor een groot deel regeldruk door bedrijven betreft en

informatie over de precieze afspraken omtrent demurrage en detention ontbreekt. Het verwachte effect van deze aanbeveling is dat een belangrijke blokkade voor synchromodaliteit en multimodaal vervoer wordt opgeheven en dat dit bijdraagt aan het behalen van bijvoorbeeld de modal split ambities van het Havenbedrijf Rotterdam<sup>34</sup> om achterlandtransport te optimaliseren en de haven aantrekkelijker te maken.

## 12. Harmoniseer wetgeving vervoersmodaliteiten

De wetgevende kaders voor wegvervoer, binnenvaart en spoorvervoer verschillen sterk van elkaar<sup>35</sup>. De verschillen betreffen met name:

- markttoegangseisen;
- toegang tot het beroep;
- technische eisen aan de voer- en vaartuigen;
- eisen aan de vervoersdocumenten;
- inspectieverantwoordelijkheden;
- eisen aan werk- en rusttijden.

Daarnaast bepalen modaliteit specifieke wet- en regelgeving met bijbehorende vervoersdocumenten verschillen in typen commerciële contracten en verdeling van verantwoordelijkheden. Door het variëren van modaliteit zouden op basis hiervan verantwoordelijkheden in de keten veranderen, waardoor onzekerheid ontstaat. Dit vormt voor bedrijven een risico. Naast vervoersdocumentatie zijn er eisen in bepaalde douaneprocessen waarbij de vervoersmodaliteit een rol speelt. Voorbeelden hiervan zijn de vergunning “toegelaten afzender”, en de mogelijkheid om met vervoersdocumenten een transitaangifte voor spoorvervoer te doen. Bij het variëren van vervoersmodaliteiten of het op een later moment afwijken van een eenmaal gekozen vervoersmodaliteit zou de fysieke stroom ernstig belemmerd worden door oponthoud in de administratieve en planningsprocessen. Dit is vanwege de tijdsdruk in logistieke processen een ernstige belemmering.

De verschillen in modaliteiten werken in de hand dat bedrijven in het vervoer sterk gespecialiseerd zijn in een modaliteit. Dit staat een verdere integratie van modaliteiten in de vorm van synchromodaliteit in de weg.

Bij ILT wordt al invulling gegeven aan multimodale inspecties op het gebied van gevaarlijke stoffen. De verschillende modaliteiten worden geïnspecteerd door hetzelfde team. Voor technische voertuiginspecties geldt dit uiteraard niet, omdat die voertuig specifieke kennis vereisen. Een bredere oplossingsrichting is om de wetgevende kaders voor wegvervoer, binnenvaart en spoorvervoer verdergaand te harmoniseren. Daarnaast zou tenminste bij I&M, Rijkswaterstaat en ILT gestreefd moeten worden naar een meer integrale benadering van de modaliteiten, waarbij aparte afdelingen voor modaliteiten zoveel mogelijk opgaan in geïntegreerde afdelingen voor multimodaal vervoer. Bij Rijkswaterstaat is een dergelijk ontwikkeling al gaande met de oprichting van de afdeling Synchromodaal Vervoer en Scheepvaart.

---

<sup>34</sup> Zie ook het Witboek Transport dat op 28 maart 2013 door de Europese Commissie werd aangeboden aan het Europees parlement en de Raad van Ministers. De hierin genoemde maatregelen moeten leiden tot een competitief geïntegreerd transportsysteem en een “Low Carbon Economy” in 2050. Het belang voor het Havenbedrijf Rotterdam is het formuleren van een strategische visie binnen dit kader.

<sup>35</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 32-33.

Onderdeel van deze ontwikkeling is ook om de geïntegreerde benadering van modaliteiten te laten landen in de beroepsopleidingen, en om belemmeringen in het multimodaal vervoer door regeldruk door bedrijven, zoals de huidige boeteregelingen bij de vrijgave van containers in de zeehaven, zoveel mogelijk weg te nemen (zie hiervoor een nadere duiding in advies nr. 11 hierboven).

De eerstverantwoordelijke partij is het Ministerie van I&M, in samenwerking met het Ministerie van Financiën en EZ, ILT en het aan logistiek gerelateerde beroepsonderwijs. Besparingen zijn vooral te realiseren als gevolg van het op elkaar afstemmen van het wetgevend kader (en vervoersdocumenten) voor verschillende modaliteiten en het verder digitaliseren van documenten in het vervoer. Zie hiervoor de gekwantificeerde besparingen bij aanbevelingen nr. 13 en 14. Het effect van verdere harmonisering van de wetgeving is dat de specialisatie van het vervoer zal verminderen. Dat zal helpen bij de verdere integratie van modaliteiten voor multimodaal vervoer en synchromodaliteit.

### **13. Ontwerp een nieuw juridisch kader voor het goederenvervoer**

De juridische stelsels van de verschillende modaliteiten in het vervoersrecht staan een verdere integratie en uitwisseling van lading tussen de modaliteiten in de weg<sup>36</sup>. Dit bemoeilijkt ook synchromodaliteit. Belangrijke verschillen in de stelsels betreffen de voorschriften ten aanzien van de inhoud en gebruik van de vervoersdocumenten, de hoogte van de beperking van de aansprakelijkheid van de vervoerder. Daarnaast zijn er allerlei andere verschillen, zoals vormvoorschriften, ontheffingsgronden, perioden van aansprakelijkheid en rechtsmacht<sup>37</sup>. Een belangrijke reden waarom deze verschillende juridische kaders niet geïntegreerd worden, is dat zij gebaseerd zijn op internationale conventies<sup>38</sup>, die onmogelijk op korte termijn ingrijpend te wijzigen zijn.

Een mogelijke oplossingsrichting voor de logistieke sector is om te komen tot een nieuw juridisch kader voor het vervoer van goederen waarin niet de vervoersmodaliteit, maar de verschijningsvorm van de lading, en met name die van de ladingdrager (lees: de container) een centrale rol speelt. Deze ontwikkeling zal uiteindelijk vorm moeten krijgen in een nieuwe internationale conventie. De ontwikkeling ervan kan ingezet worden in een beperkter verband van gelijkgestemde landen zoals met (delen van) Duitsland en/of in Benelux-verband. Dit heeft als voordeel dat dit een betere kans van slagen heeft en op kortere termijn kan worden gerealiseerd.

Als eerste stap in deze richting kan de ontwikkeling van een geïntegreerd transportdocument belangrijk zijn. Deze ontwikkeling is in de EU, met het Single European Transport Document, al ingezet. Vanuit Nederland dient de ontwikkeling van een Single Transport Document ondersteund te worden door actief te experimenteren met landen die voor Nederlandse vervoerders belangrijk zijn: Duitsland, België, Frankrijk en Italië. Ook kan mogelijk in Benelux-verband, in de bestaande rijgebieden voor de lange zware voertuigen (LZV) – Nederland of op een

<sup>36</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 33-35.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld J. Loyens (2011) Handboek Transportrecht.

<sup>38</sup> Bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1071/2009 en verordening (EG) nr. 1071/2009 voor algemeen vervoer van goederen, de richtlijn nr. 75/442/EEG en richtlijn nr. 75/439/EEG voor vervoer van afvalstoffen en verordening (EG) nr. 487/2013 voor gevaarlijke stoffen.

aantal routes in Duitsland - met een geïntegreerd document worden geëxperimenteerd.

Het eerstverantwoordelijke ministerie is het Ministerie van I&M, in samenwerking met partijen in de Benelux, Duitsland en internationale organisaties zoals de IRU en de VN. Regeldrukvermindering zal vooral invloed hebben op de kosten voor het opmaken van vervoersdocumenten. Een besparing van € 5,5 mln. is hierbij mogelijk voor het vervoer van de zeehaven naar het achterland. Een besparing in andere schakels in de keten is veel groter, aangezien daar veel grotere aantallen zendingen worden vervoerd. Zie hiervoor aanbeveling nr. 14. Het verwachte effect van deze aanbeveling is een verdere stimulans voor multimodaal vervoer en synchromodaliteit.

#### **14. Stimuleer digitalisering van transportregistraties en transportdocumenten**

In vervoerketens wordt op diverse momenten en locaties nog gewerkt met papieren documenten en registraties, ook als digitale oplossingen voorhanden zijn<sup>39</sup>, vooral bij inspecties onderweg. Op punt in de keten kan het zijn dat papieren documenten worden gevraagd of aangeboden. Dit geldt voor vervoersdocumenten (CMR-vrachtbrief, Air Waybill), douanegerelateerde formulieren (T1 vs. NCTS<sup>40</sup>), facturen, en andere product-gerelateerde documenten (paklijsten), maar ook voor werk- en rusttijdenregistraties in wegvervoer en binnenvaart.

Het verder digitaliseren van documenten levert grote besparingen op voor het bedrijfsleven, aangezien met het opstellen, printen en beschikbaar houden van documenten aanzienlijke kosten gemoeid zijn en deze kosten betrekking hebben op grote aantallen zendingen en transporten, in diverse schakels in de keten. De kosten voor het digitaal beschikbaar hebben van de informatie zijn beperkt tot de uitwisselingsinfrastructuur, omdat de documenten nu al digitaal worden opgemaakt, maar daarna geprint en opnieuw ingetikt. Voor de data-uitwisseling is een substantieel bedrag in de Partituur naar de Top<sup>41</sup> opgenomen en het NLIP<sup>42</sup> geïnitieerd.

De ontwikkeling naar verdere digitalisering in het vervoer omvat een aantal stappen. Ten eerste dienen alle blokkades voor de verdere introductie en het gebruik van digitale vervoers- en ladingdocumenten waar overheid en inspectiediensten verantwoordelijk voor zijn, geïnventariseerd en opgeheven te worden. Het gaat hierbij om alle situaties waarbij inspectieambtenaren, bijvoorbeeld van ILT, KLPD, Douane en NVWA voor hun toezicht vragen om een stuk papier, terwijl er een digitale versie van een document beschikbaar is. Ook is hier aandacht nodig voor de rol van onderaanneming en aansprakelijkheid.

---

<sup>39</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 35-39.

<sup>40</sup> New Computerised Transit System voor elektronische aangifte van vervoer van goederen onder douanetoezicht. Een begeleidingsdocument (T1) is dan niet meer nodig. In de praktijk is elektronische aangifte verplicht, behalve bij storingen en voor reizigers.

<sup>41</sup> Adviesrapport van het Topteam Logistiek met de logistieke doelstellingen voor 2020.

<sup>42</sup> Het Neutraal Logistiek Informatie Platform (NLIP) is een open source informatiesysteem op basis van geïntegreerde aan de logistiek gerelateerde informatieplatformen, zoals overheids- en (port) community systemen, waarin bedrijven één keer alle wegens wet- en regelgeving benodigde informatie kunnen aanleveren die met alle relevante (overheids-) partijen wordt gedeeld.

Ten tweede verdient het de aanbeveling om te inventariseren wat de reden is dat een aantal technische oplossingen (de digitale pen, tablets en pda's, automatische registratie van kentekens bij aankomst en vertrek) die in de afgelopen jaren zijn gepresenteerd, toch niet algemeen geadopteerd zijn door de sector. Er kunnen verschillende redenen zijn zoals gebrek aan financiering, technische onvolkomenheden, slechte aansluiting op wet- en regelgeving of veranderende omstandigheden. De uitkomst van die inventarisatie, en met name specifieke wet- en regelgevingsknelpunten, moet verder richting geven aan de prioritering van de ondersteuning van de ministeries van I&M en EZ in dit dossier. Hiervoor is de innovatieagenda van het TKI<sup>43</sup> Logistiek het geëigend kanaal.

Ten derde dienen bij beschikbaarheid van een digitaal registratiesysteem de handmatige registratiesystemen afgeschaft te worden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het vaarboekje in de binnenvaart. Dit is nog steeds het uitgangspunt voor het toezicht, terwijl digitale vaar- en rusttijdenregistratie mogelijk is. De overheid kan bevorderen dat de inzet van dit soort technologie in alle modaliteiten op hetzelfde niveau komt.

Het eerst verantwoordelijke ministerie is het Ministerie van I&M, in samenwerking met de TKI logistiek en alle relevante inspectiediensten. De totale besparing gerelateerd aan het digitaliseren van vervoersdocumenten alleen is becijferd op €75 mln<sup>44</sup>. Daar kan aan toegevoegd worden een significante besparing voor het digitaliseren van handelsdocumenten, zoals certificaten van oorsprong (zie hiervoor aanbeveling nr. 27). Het verwachte effect van verdere digitalisering van documenten is dat, naast de substantiële besparingen in het opmaken van documenten, dit grote invloed zal hebben op de concurrentiekracht van de Nederlandse logistieke sector en de positie van Nederland als handelsland.

### **Achterlandterminals**

#### **15. Differentieer de geldigheidstermijn van gasmetingen in zeecontainers**

Binnenkomende zeecontainers kunnen gas bevatten waarmee de lading is behandeld, of dat vanzelf uit de producten in de container ontsnapt<sup>45</sup>. Dit gas kan schadelijk zijn voor de persoon die als eerste de container openmaakt.

In de Arbowetgeving worden uitgebreide eisen gesteld aan het verifiëren van de aanwezigheid van gas in de container. Dit leidt tot significante kosten bij import van gemiddeld €10,41 per container. Een belangrijk knelpunt in de Arboregelgeving is de beperkte geldigheid van het gasmeetcertificaat, waardoor bij inspecties containers vaak meerdere malen op de aanwezigheid van gas moet worden gemeten. De uitvoeringspraktijk wijst uit dat er in een aantal gevallen bekende oorzaken zijn voor de aanwezigheid van gas. Van deze kennis kan beter gebruik gemaakt worden bij het vaststellen van de geldigheidsduur van het certificaat. Dit kan het aantal hermetingen op last van de Douane en andere inspectiediensten verminderen, zonder dat een persoon die de container als eerste open maakt, meer gevaar loopt. Hiernaast is de informatieplicht naar alle partijen in de keten bij het

<sup>43</sup> TKI: Topconsortium Kennis en Innovatie is een samenwerkingsverband bestaande uit Dinalog, NWO en TNO

<sup>44</sup> Zie ook bijlage A, pagina 86. De voornaamste besparing komt voort uit het niet meer opstellen van fysieke transportdocumenten (6 mln. documenten totaal, CMR en anders).

<sup>45</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 41-44.

constateren van gas een groot knelpunt. Door de organisatie van het internationaal logistiek transport is dit in veel gevallen een onmogelijke eis, omdat de opeenvolgende partijen geen relatie of contract met elkaar hebben, of bij een derde partij en/of (nog) niet bekend zijn.

De eerst verantwoordelijke ministeries zijn de Ministeries van SZW en EZ. Besparingen zijn becijferd op de meerkosten van opnieuw meten van gas in containers: € 128.000<sup>46</sup>. Het belangrijkste verwachte effect van deze oplossing is te vinden in de merkbaarheid van maatregelen via de reductie van regeldrukirritatie bij bedrijven.

#### **16. Ontsluit kennis over het omgevingsrecht**

Partijen in de logistieke sector geven aan dat het omgevingsrecht een grote bron van ergernis vormt. De reden hiervoor is de complexiteit van de wetgeving, en de onbekendheid ervan bij de ondernemers. Dit leidt tot grote vertragingen in nieuwbouw- en uitbreidingsprojecten van terminals en distributiecentra.

Ondernemers in de transport- en logistieke sector zullen het meeste baat hebben bij een goede ontsluiting van kennis over de procedures en voorwaarden in het omgevingsrecht<sup>47</sup>. De Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) kunnen hierin een centrale rol spelen door ondernemers in een vroeg stadium van advies te voorzien, omdat zij in veel gevallen ook het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door bedrijven in de bedrijfsuitvoering houden. Daarnaast moeten ondernemers kunnen rekenen op vaste termijnen voor de verlening van vergunningen. Daarmee wordt de onzekerheid over de doorlooptijd van het proces van de inrichting van een terminal of een distributiecentrum die maanden, maar in ingewikkelde gevallen ook jaren kan voortduren, beperkt.

Het eerst verantwoordelijke ministerie is het Ministerie van I&M. Daarnaast is er een belangrijke rol weggelegd voor de regionale uitvoeringsdiensten die met de nieuwe omgevingswet worden ingesteld<sup>48</sup>. Mogelijke besparingen zijn voor deze aanbevelingen niet gekwantificeerd, aangezien kosten van regeldruk te specifiek zijn voor individuele bedrijven. Een verwacht effect is dat een belangrijke reductie in regeldrukirritatie, en anderzijds dat bedrijven eenvoudiger en sneller aan de regelgeving zullen kunnen voldoen.

#### **Distributiecentrum**

#### **17. Ondersteun bedrijven bij het voldoen aan gevaarlijke stoffenregelgeving**

Het knelpunt beschreven in deze paragraaf komt voort uit zowel wetgeving voor opslag als transport van gevaarlijke stoffen. Het advies betreft dan ook een gecombineerd advies voor beide regelgevingsgebieden. Omdat het knelpunt vooral tot uiting komt rondom distributiecentra, wordt dit op deze plaats in het rapport behandeld.

De PGS is een richtlijn en de gemeente of RUD legt via de PGS15 in de omgevingsvergunning regels op. Hierbij wordt de brandweer geraadpleegd.

<sup>46</sup> Zie ook bijlage A, pagina 87

<sup>47</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 44-48.

<sup>48</sup> Sommige RUD's zijn vooruitlopend op de inwerkingtreding van de omgevingswet al actief.



Wetgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, internationale verdragen voor vervoer<sup>49</sup> en richtlijnen voor opslag van gevaarlijke stoffen, zoals PGS15 voor opslag, zijn zeer complex<sup>50</sup> en leiden tot belangrijke kostenverhogingen voor het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen. Bij specifieke inspectieacties van ILT worden voor gevaarlijke stoffen regelmatig hoge percentages overtredingen geconstateerd. Dit kan een aanwijzing zijn dat het voldoen aan de regelgeving voor veel bedrijven bijzonder moeilijk is.

Een ander knelpunt is dat er bedrijven zijn die, onder meer via de brancheverenigingen, direct betrokken zijn bij de vormgeving van de wijzigingen in de regelgeving, en bedrijven die niet direct bij deze vormgeving zijn betrokken. Dit betekent veelal dat de regelgeving meer is toegespitst op de betrokken (grote) bedrijven, maar voor andere bedrijven wellicht meer regeldruk met zich meebrengt. Bij complexe regelgeving zoals die voor gevaarlijke stoffen is inzicht in aankomende wijzigingen een belangrijk concurrentievoordeel.

Een oplossingsrichting voor beide knelpunten, waarbij tegelijkertijd bedrijven beter ondersteund worden in hun naleving van de regelgeving en alle bedrijven op gelijke wijze toegang hebben tot voorkennis over ophanden zijnde wijzigingen, is het integraal ondersteunen van betrokken bedrijven door de RUD's. Dat kan plaatsvinden door alle betreffende bedrijven informatie te verschaffen vooraf en tijdens uitvoeringsprocessen. Een ondersteunende en coördinerende dienst is nodig vanwege de grote complexiteit van de wet- en regelgeving, de regelmatige wijzigingen van deze regelgeving, en de hoge regeldruk die gepaard gaat met de eisen van verschillende instanties aan het inrichten van locaties voor de opslag van gevaarlijke stoffen. Hierbij zouden minder wijzigingen in wetgeving op vaste momenten al een verbetering voor bedrijven betekenen. Daarnaast kunnen de RUD's ervoor zorgdragen dat alle bedrijven in bepaalde regio's betrokken zijn of geïnformeerd worden, en niet alleen de bedrijven die meedenken over de wijzigingen van de regelgeving. Regelhulpen kunnen hier van nut zijn.

Het eerstverantwoordelijke ministerie is het Ministerie van I&M, in samenwerking met de Regionale Uitvoeringsdiensten. Een besparing is voor dit regeldrukknelpunt moeilijk te geven, omdat het om een relatief klein aantal bedrijven gaat, en de registratie van welke opslaglocaties en hoeveel vervoerders en zendingen het betreft niet openbaar is. Het verwachte effect van deze aanbeveling is dat ten eerste bedrijven de wet- en regelgeving beter (kunnen) naleven, en ten tweede de regeldrukirritatie bij bedrijven over de complexiteit van de wet- en regelgeving en het grote aantal betrokken instanties beduidend wordt verminderd.

### **18. Voorkom stapeling van vergunningen bij douanewetgeving**

Bedrijven kunnen ervoor kiezen om goederen niet meteen bij binnenkomst in de EU in het vrije verkeer te brengen. Voor het vervoer van deze goederen onder douanetoezicht bestaat de zogenaamde transitregeling. Als een bedrijf gebruik wil maken van de transitregeling, en het bijbehorende NCTS<sup>51</sup>, moet het bedrijf in de meeste

<sup>49</sup> ADR voor wegvervoer, ADN voor binnenvaart, RID voor vervoer per spoor, SOLAS/IMDG voor zeevaart en ICAO voor luchtvaart.

<sup>50</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 48-51.

<sup>51</sup> Het New Computerised Transit System (NCTS) is het elektronische vervoersaangiftesysteem voor de verplicht elektronische aangifte voor het gebruikmaken van de regeling voor douanevervoer.

gevallen beschikken over een entrepotvergunning of over de vergunningen “toegelaten afzender” en/of “toegelaten verzender”. Daarnaast is veelal een vergunning “elektronische aangifte” vereist.

Voor het doen van periodieke elektronische invoeraangifte is een aantal aanvullende douanevergunningen vereist, die vereenvoudigd of samengevoegd zouden moeten worden tot een eenvoudige vergunning voor verschuiving van invoerrechten naar periodieke aangiften, zoals dat ook bij de BTW gebruikelijk is<sup>52</sup>. Zo kan effectief een vergunning voor een elektronische aangifte, welke in de praktijk overeen lijkt te komen met een aanvraag voor aansluiting, ook meteen de toestemming ‘vereenvoudigde aangifte’ en de vergunning ‘toegelaten geadresseerde’ omvatten<sup>53</sup>. De beoordeling van de geschiktheid van bedrijven voor sommige vergunningen kan gekoppeld worden aan de AEO-status van een bedrijf, waarvoor de kwaliteit van de administratieve inrichting van bedrijven al door de Douane beoordeeld is.

Voor de transitregeling is een vereenvoudiging mogelijk door gebruik te maken van een zogenaamde domiciliëringsprocedure<sup>54</sup> (domproc). Dit is een verzamelterm die vereenvoudigingsregelingen aanduidt die het mogelijk maken om te vervoeren onder douanetoezicht met een melding aan de Douane achteraf. De domproc bestaat voor zowel douane-entrepots als invoer en uitvoer. Toepassing van deze regeling levert significante besparingen op voor de betreffende bedrijven<sup>55</sup>, maar eist ook een combinatie van de hierboven genoemde vergunningen. Het beperkte gebruik van domproc-regelingen is mogelijk een indicatie dat veel bedrijven de voordelen van de regeling niet vinden opwegen tegen de complexiteit aan vergunningen. Het kan echter ook zijn dat veel bedrijven onvoldoende ketenkennis hebben om contractuele arrangementen (o.a. varianten op bestaande INCO terms) te ontwikkelen die ook de informatieoverdracht goed borgen. Met de INCO terms worden de internationale keten vrij strikt opgeknipt in eigendom, vervoer- en verzekeringsverantwoordelijkheden, waardoor de ladingbelanghebbende niet in alle onderdelen van de keten grip heeft op processen, niet alle betrokken partijen kent en niet automatisch volledig geïnformeerd is over wat er met de lading gebeurt. Dat betekent dat de ladingbelanghebbende soms, in een complex aangifteproces, zoals een domproc, dat over meerdere schakels in de keten heen loopt, niet in staat is partijen goed te instrueren.

Een observatie bij dit knelpunt is dat de douanewetgeving een structuur heeft dat het klassieke proces van aanbrenge<sup>56</sup> en directe controle door de Douane (in de vorm van het stempelen van documenten) als basis heeft. Dit geldt voor het gehele juridische kader, en niet alleen voor bijzondere douaneregimes. Verder bestaat de wetgeving vooral uit vereenvoudigingen op dit basisproces, waarvoor steeds (meer) vergunningen nodig zijn. Dit leidt direct tot de complexiteit zoals die hierboven is

---

<sup>52</sup> De zogenaamde Artikel 23-vergunning.

<sup>53</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 13-15.

<sup>54</sup> Met de domiciliëringsprocedure worden goederen onder een douaneregeling geplaatst zonder dat daar direct aangifte voor hoeft te worden gedaan. In het Communautair Douane Wetboek wordt de term “in het vrije verkeer brengen” gebruikt. In de praktijk is hiervoor de term domiciliëringsprocedure invoer of domproc invoer gebruikelijker.

<sup>55</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 52-54.

<sup>56</sup> Het fysiek aan de Douane presenteren van de in of uit te voeren goederen

geschetst, met de stapeling van vergunningen waardoor bepaalde vereenvoudigingsregimes geconstrueerd kunnen worden.

Een oplossingsrichting is het grondig herzien van de douanewetgeving, waarbij een nieuwe invulling gezocht wordt voor het basisproces, en waarbij uitzonderingen echt als uitzonderingen worden opgenomen. De nationale douanewetgeving is echter sterk gestoeld op Europese douanewetgeving en bepaald voornamelijk bevoegdheden en strafmaat. Bij herziening van deze wetgeving zou het uitgangspunt het voorkomen van de stapeling van vergunningen voor bedrijven en de onderlinge afhankelijkheid van vergunningen moeten zijn. Het aanvragen van één vergunning mag niet leiden tot het moeten aanvragen van meerdere andere vergunningen.

De verantwoordelijke ministeries zijn de ministeries van Financiën, EZ en I&M, vanwege hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het inrichten van het SWHT, dat de door bedrijven getroffen maatregelen voor de verschillende vergunningen inzichtelijk kan maken. Een maximale besparing van de verdere uitbreiding van domproc-regelingen is becijferd in de studie op € 5,8 mln<sup>57</sup>. Daarnaast is een belangrijke besparing te behalen bij het beheer en onderhoud van douanevergunningen. Deze besparing is niet nader gekwantificeerd, aangezien informatie over het precieze aantal vergunningen bij bedrijven ontbreekt. Het verwachte resultaat van deze regeldrukvermindering is dat Nederlandse bedrijven concurrerder worden bij het faciliteren van internationale handel, en dat daarmee de positie van Nederland als handelsland wordt versterkt.

#### **19. Harmoniseer toleranties bij volumemeting bij bulkgoederen**

Accijnsgoederen zoals brandstoffen, worden veelal vervoerd in grote volumes. Deze volumes worden vervoerd met binnenvaartschepen en tankauto's en opgeslagen in grote opslagtanks. Bij het verpompen van lading ontstaan altijd pompverschillen, omdat lading achterblijft in het schip of vrachtwagen, of in de pijpleidingen, en omdat naast volume ook de temperatuur en meetmethodiek van invloed is op het (vastgestelde) volume.

Bij de administratieve uitslag uit het accijnsgoederenplaatssysteem leidt dit voor bedrijven tot knelpunten<sup>58</sup>, omdat verschillen in volume die een bepaalde tolerantie te boven gaan formeel, met een zogenaamde tekortmelding, moeten worden gemeld bij de Douane. Deze meldingen leiden dan meestal tot een naheffing, of een correctie van een aangifte, terwijl er feitelijk geen uitslag als gevolg van een commerciële transactie heeft plaatsgevonden.

Een verder gevolg van deze problematiek is dat de toepassing van domproc-regelingen, die worden gebruikt om aangifte door inschrijving van de goederen in de administratie en elektronische aangifte te kunnen doen, voor bulk(accijns)goederen niet goed functioneren. Dit is het geval omdat plaatsing onder een domproc-regeling, vroeg in het logistieke proces, alleen kan plaatsvinden op basis van transportdocumenten. Pas bij lossing wordt dan het uiteindelijke volume vastgesteld, dat bijna altijd afwijkt van het volume op het

---

<sup>57</sup> Zie ook bijlage A, pagina 88.

<sup>58</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 54-55

transportdocument. Hierdoor is de plaatsingsmelding<sup>59</sup> vaak foutief. Sinds kort kan de plaatsing niet meer achteraf aangepast worden. De entrepouhouder is eindverantwoordelijk voor de registratie en ontvangt dus voor veel plaatsingen een naheffing voor de foutieve plaatsingsmeldingen door afwijkende volumes. De investeringen die betrokken ondernemers hebben gedaan om gebruik te maken van deze domproc-regeling gaan hiermee verloren.

Een oplossing is gelegen in een verdere harmonisatie van de toleranties die voor verschillende modaliteiten en soorten producten in Nederlandse douane-regio's en EU-lidstaten gehanteerd worden. Dit vergroot de voorspelbaarheid van bejegening van bedrijven door de Douane.

De eerste verantwoordelijkheid bij dit onderwerp ligt bij de Douane. Een mogelijke besparing is door gebrek aan inzicht in het aantal tekortmeldingen en daaraan gerelateerde naheffingen, niet gekwantificeerd. Het verwachte effect van deze regeldrukvermindering is dat er een werkbare situatie komt waarmee bedrijven die bulkgoederen vervoeren en opslaan, ook toegang krijgen tot vereenvoudigde regelingen zoals de domproc-regeling. Hiermee krijgen zij ook de mogelijkheid om substantiële kosten te besparen in het doen van transitaangiften, die deze regeling met zich meebrengt.

## **20. Formuleer richtlijnen vervoer en opslag accijnsgoederen en sluit aan bij douane-initiatieven**

De douanewetgeving is gebaseerd op een verordening<sup>60</sup> die weinig implementatieverschillen toestaat. De accijnswetgeving is echter gebaseerd op een Europese richtlijn<sup>61</sup>. In de loop van de tijd zijn grote verschillen ontstaan in de implementatie van deze richtlijn in de diverse lidstaten. Een voorbeeld hiervan is de accijnspllicht van bepaalde goederen. Zo is LNG (vloeibaar aardgas) accijnsplchtig in Nederland, maar niet in Duitsland. Ook de door de Douane voorgeschreven meetmethodieken en gehanteerde toleranties voor pompverschillen verschillen tussen lidstaten, en soms zelfs tussen douanediensten in verschillende regio's. In Nederland en België werkt nationale accijnswetgeving zo uit dat Nederlandse bedrijven geen accijnsgoederen kunnen vervoeren binnen België. Zij moeten dan formeel de goederenstroom via een zogenaamde accijnsgoederenplaats (AGP) in Nederland laten lopen.

Daarnaast zijn er allerlei kleine verschillen tussen de nationale accijnswetgeving en de douanewetgeving, waardoor er onnodige complexiteit ontstaat voor bedrijven die met beide wetgevingen te maken hebben. AEO is gebaseerd op het communautair douanewetboek. Dat zegt niets over accijnzen, die onder nationale wetgeving vallen. Zo heeft het AEO-certificaat geen werking in de accijnswetgeving, waardoor het hebben van dit certificaat geen invloed heeft op de eisen voor het hebben van een door de Douane goedgekeurde accijnsgoederenplaats.

---

<sup>59</sup> Melding van expediteurs en importeurs aan de Douane dat van overzee gearriveerde goederen onder de DIN-regeling (domproc invoer) of DEN-regeling (domproc entrepot) naar een entrepot type C, D of E worden overgebracht.

<sup>60</sup> Het communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92) met het toepassingswetboek (Verordening (EEG) nr. 2454/93), in combinatie met de Gecombineerde Nomenclatuur (Verordening (EEG) nr. 2658/87) en de verordening Douanevrijstellingen (Verordening (EEG) nr. 918/83).

<sup>61</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 55-57.

Tenslotte zijn er onduidelijkheden over bepaalde mogelijkheden om goederen die accijnsgechorst zijn en/of onder douane-toezicht staan, te combineren in een opslagtank<sup>62</sup>. Zo kan het zijn dat accijnsgechorste goederen niet mogen worden opgeslagen in dezelfde tank als goederen onder douanetoezicht. Bedrijven die hierover vragen stellen aan de Douane, krijgen niet altijd duidelijk antwoord of dergelijke combinaties zijn toegestaan.

Een belangrijke oplossingsrichting is om de accijnswetgeving en de douanewetgeving in Nederland beter op elkaar aan te (laten) sluiten. Belangrijke ontwikkelingen daarbij zijn het uitbreiden van de werking van het AEO-certificaat naar accijnswetgeving, en het integreren van het accijns-transitsysteem EMCS (het zogenaamde Excise Movement Control System) in het SWHT. Hoewel zolang accijnzen een nationale aangelegenheid zijn de verschillen tussen het NCTS en het EMCS niet zullen kunnen verdwijnen, kunnen deze verkleind worden. Hiernaast zou in Benelux verband accijnswetgeving kunnen worden aangepast, zodat ook Nederlandse bedrijven accijnsgoederen zouden mogen vervoeren binnen België.

De verantwoordelijke ministeries zijn de ministeries van Financiën, EZ en I&M, vanwege hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het inrichten van het SWHT. Een besparing kan voor dit onderwerp niet gekwantificeerd worden, omdat de cijfers die nodig zijn voor het maken van een kwantificering niet openbaar zijn. De verwachting is dat de introductie van het SWHT, waarin ook aandacht besteed is aan de facilitering van accijnsgoederen, een belangrijke kostenbesparing zal opleveren voor het bedrijfsleven, zowel in het vermijden van dubbele aangiftes (zie aanbeveling nr. 10), als in het beter kunnen onderhouden van basisgegevens en vergunningen (zie aanbeveling nr. 18).

## **21. Beperk de consequenties van de fiscale strafbeschikking voor het AEO-certificaat**

Op 1 juli 2011 is door de Douane de fiscale strafbeschikking (FSB) ingevoerd<sup>63</sup>. Dit is een gevolg van de Wet OM-afdoening. De Douane kan hiermee in feite sancties opleggen voor strafbare feiten (vroeger kon alleen de rechter dit). In de logistieke sector is een FSB meestal een boete voor strafbare feiten met betrekking tot douaneverplichtingen.

Een FSB heeft een aantal ingrijpende consequenties. Er is de mogelijkheid tot verzet binnen twee weken, met een indiening van het verzet bij de officier van justitie. Als dit verzet vervolgens verloren wordt, is sprake van een rechterlijk vonnis en volgt registratie in het strafregister. Dit kan voor bedrijven een directe aanleiding zijn tot het verliezen van het AEO-certificaat, want registraties in het strafregister worden niet getolereerd voor AEO-certificering. Deze werking van de FSB is voor AEO-gecertificeerde bedrijven een enorm risico, aangezien het verliezen van het AEO-certificaat een disproportionele consequentie is van het delict. Strafbare feiten zijn in de praktijk snel gemaakt, als bijvoorbeeld de komst van een inspecteur bij het nachtelijk laden van een boot die dringend moet vertrekken vanwege een lopend productieproces, niet wordt afgewacht. Voorheen stond hierop een relatief lage

---

<sup>62</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 57-58.

<sup>63</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 58-59.

boete. Het risico van het potentieel verliezen van het AEO-certificaat zal veel bedrijven ertoe nopen geen verzet aan te tekenen en alle FSB's te betalen.

Een oplossing is om nader te inventariseren in hoeverre een FSB en het verliezen van een verzet bij de rechter daadwerkelijk zal leiden tot het directe verlies van een AEO-certificaat. Daarnaast kan het Ministerie van V&J de registratie in het strafregister van bepaalde typen delicten in de logistieke sector heroverwegen om tot proportionaliteit van maatregelen te komen. De Douane kan heroverwegen welke specifieke registraties in het strafregister wel en niet tot intrekking van het AEO-certificaat leiden. Het is belangrijk hierover duidelijkheid te scheppen naar de betrokken bedrijven.

Het eerstverantwoordelijke ministerie is het Ministerie van V&J, in samenwerking met het Ministerie van Financiën. Een besparing voor deze regeldrukvermindering is niet gemaakt, aangezien er geen inzicht is in de omvang en het aantal economische delicten in de handel en opslag van accijns- en douanegoederen. Deze aanbeveling zal ertoe leiden dat voor bedrijven een grote onzekerheid over de mogelijke gevolgen voor hun AEO-certificaat door sancties op economische delicten wordt weggenomen.

## **22. Integreer en harmoniseer wetgeving omtrent intracommunautair vervoer om belemmeringen van de interne markt te reduceren**

Het vervoer tussen lidstaten van de EU is, vanwege de douane-unie formeel geen export of import. Het is echter wel grensoverschrijdend vervoer, en daarbij zijn er, ook in de interne markt van de EU, nog steeds grote en kleine regeldrukknelpunten<sup>64</sup>. In het onderzoek is specifiek gekeken naar het vervoer van groente van Nederland naar Duitsland.

Het onderzoek wijst uit dat belemmeringen van de interne markt vooral voortkomen uit de combinatie van verschillende nationale regelgeving en specifieke nationale regelingen. Zo kan de combinatie van de Nederlandse landbouwregeling<sup>65</sup>, Nederlandse en Duitse BTW-wetgeving<sup>66</sup> en de regeling tijdelijke invoer van verpakkingsmateriaal<sup>67</sup> bij het vervoer van groente naar een veiling in Duitsland onnodige regeldruk veroorzaken omdat de regelingen niet op elkaar aansluiten. Bijvoorbeeld, sommige producenten uit de regio Venlo die gebruik maken van de landbouwregeling leveren goederen in fusten aan om te veilen op een veiling in Duitsland, waar BTW over de fusten wordt gerekend. Omdat de BTW onder de landbouwregeling ook hiervoor niet verlegd kan worden, ontstaat een administratieve last op het traject Venlo-Duitsland vanwege het bijhouden van de

---

<sup>64</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 59-63.

<sup>65</sup> Landbouwers, veehouders, tuinbouwers of bosbouwers hoeven geen BTW in rekening te brengen als zij gebruik maken van de landbouwregeling. Als zij geen BTW in rekening brengen hoeven zij ook geen BTW administratie bij te houden. Dit houdt de administratieve lasten laag, maar kan nadelig zijn bij grote investeringen, omdat daarvan zonder de landbouwregeling de BTW wel teruggevraagd kan worden. De regeling is daarom facultatief en een keuze van de ondernemer.

<sup>66</sup> BTW is omzetbelasting over verkochte producten of diensten. BTW-wetgeving is een nationale aangelegenheid en is daarom in iedere lidstaat anders. In Nederland wordt BTW berekend over het totaalbedrag van goederen, verzendkosten, reiskosten, telefoonkosten, verpakkingskosten, etc., maar niet over statiegeld.

<sup>67</sup> Tijdelijke invoer met gehele vrijstelling van rechten is mogelijk bij bijvoorbeeld vervoermiddelen en containers, beroepsmaterieel en verpakkingsmateriaal.

fustenadministratie van de handelaar en de veiling in Duitsland. Bovendien mogen producenten uit de buurt van de Duitse veiling niet de fusten van de Duitse veiling gebruiken om producten in Nederland te veilen en omgekeerd. Als geen BTW is betaald en dit wel in rekening wordt gebracht, is dit een economisch delict. Dit legt een beperking op aan de logistieke operatie aangezien bij veilingen in Nederland en Duitsland hetzelfde soort fusten wordt gebruikt. Een ondernemer die extra fusten nodig heeft om goederen in Duitsland onder de hamer te brengen, moet Duitse fusten op voorraad houden of deze extra halen met een extra rit. Een voorbeeld hiervan is het heen en weer moeten rijden met emballage-goederen omdat deze in het land van herkomst moeten worden ingeleverd, daar een economisch delict zou ontstaan als een handelaar producten met fust en al onder de klok zou brengen<sup>68</sup>.

Geïnterviewde knelpunten betreffen de BTW-problematiek in de EU, dubbele en verschillende nationale invullingen van voedselveiligheidsinspecties, dubbele controles in opeenvolgende landen, Duitse transportmilieu-eisen, en het patronaal attest voor het toezicht op rij- en rusttijden in de EU. De knelpunten omtrent het patronaal attest worden door een nieuwe digitale registratietechnologie binnenkort opgelost. Verdergaande vermindering van inconsistentie in de toezichtspraktijk in de EU is vooral gewenst voor de inspectiepraktijk van de NVWA en haar zusterorganisaties in de EU. Dit geldt ook voor de harmonisatie van de milieuwetgeving in de verschillende lidstaten, voor zover die het internationale goederenvervoer raakt. De wetgeving omtrent intracommunautair vervoer dient daarom verder te worden geharmoniseerd, om belemmeringen van de interne markt te reduceren

Het eerstverantwoordelijke ministerie voor een aantal van de dossiers is het ministerie van I&M. Daarnaast speelt het Ministerie van EZ een belangrijke rol in het oplossen van deze knelpunten, vanwege de thematiek van de interne markt. Besparingen zijn voor dit onderwerp gekwantificeerd voor dubbele controles in het wegvervoer in Nederland en Duitsland. Dit komt zo'n 300-500 maal per jaar voor op een totaal van 578.000 ritten naar Duitsland door Nederlandse vervoerders. In termen van kosten zijn de besparingen beperkt, maar dubbele controles zijn wel een belangrijke bron voor regeldrukirritatie. Het verwachte resultaat van het opvolgen van deze aanbevelingen zal zijn het verder ontwikkelen van de Europese interne markt, waar het Nederlandse logistieke bedrijfsleven over het algemeen sterk van profiteert.

## **REGELDRUKKNELPUNTEN BIJ UITVOER**

### **Op de Luchthaven Schiphol**

#### **23. Maak database Bekende Afzender interoperabel**

In de luchtvracht moeten expediteurs, agenten en afhandelaren bij elke zending de veiligheidsstatus van de aanbiedende partij verifiëren<sup>69</sup>. De web portal waarmee de registratie van de zogenaamde Bekende Afzenders kan worden gecheckt, is gebruikersonvriendelijk en instabiel. Daarnaast is het niet mogelijk om met deze database automatische koppelingen te maken met bedrijfssystemen. Dit vraagt een juridische aanpassing waaraan op Europees niveau wordt gewerkt en een

<sup>68</sup> Zie bijlage A pagina 60 voor de uitwerking van dit voorbeeld

<sup>69</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 65-66.

technische aanpassing aan de huidige interface van de database. Deze ontbrekende interoperabiliteit moet echter met grotere spoed bij de Europese Commissie worden geagendeerd. Zodra de mogelijkheid voor interoperabiliteit er is, kunnen bedrijven zelf de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens bekostigen.

De aangewezen partij om deze thematiek bij de Europese Commissie te agenderen is het ministerie van I&M. Een mogelijke besparing van het niet meer hoeven opzoeken van bedrijven in de database is becijferd op € 6,2 mln. Het effect van deze aanbeveling is dat de exportlogistiek op luchthavens soepeler gaat verlopen, en dat partijen hierdoor significante kostenbesparingen kunnen realiseren. Voor de relatief kleine Schiphol Community is dit een significant bedrag. Bovendien is het effect van deze maatregel zeer merkbaar en vermindert het de regeldruk/irritatie aanzienlijk.

#### **24. Hergebruik industriestandaards**

Op Schiphol, en in logistieke locaties als opslagcentra, containerterminals en de zeehaven, stellen toezichthouders eisen waaraan in de praktijk moeilijk is te voldoen, omdat deze niet op de specifieke bedrijfsprocessen bij luchtvracht zijn afgestemd. Voorbeelden hiervan bij de export van goederen via Schiphol zijn richtlijnen voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen (PGS15) bij overslaglocaties, verpakte voedingsmiddelen, en ARBO-regels omtrent uitstoot<sup>70</sup> waarbij plaatsen die voor overslag bedoeld zijn als opslag worden behandeld. Hiermee zijn de maatregelen te zwaar voor de omgeving waarin ze moeten dienen. Veel van de ergernissen bij het bedrijfsleven over deze eisen gaan over nut, noodzaak, en het van toepassing zijn van de specifieke wetgeving op de bepaalde bedrijfsprocessen. Een voorbeeld van een maatregel waarvan ondernemers maar beperkt het nut van inzien is de niet-afgebakende ruimteallocatie voor douane- of accijnsgoederen wanneer ruimte schaars is.

Bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving moet steeds met de praktische haalbaarheid en relevantie van eisen voor alle partijen in de keten rekening gehouden worden. Daarbij dienen overheidspartijen zich beter rekenschap te geven van industrie-standaarden, en bedrijven zich beter op de hoogte te stellen van de mogelijkheden binnen bepaalde richtlijnen en wet- en regelgeving. Het betrekken van marktpartijen is een vast onderdeel in de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving, maar met name kleine bedrijven geven aan in de voorbereidende fase graag beter vertegenwoordigd te zijn. Marktpartijen benadrukken dat dit geen pleidooi is om bijvoorbeeld regelgeving voor gevaarlijke stoffen te reduceren waardoor er gevaarzetting kan ontstaan. Er dient echter goed beoordeeld te worden of de maatregel in de omgeving het doel dient. Zo moet droogijs volgens NVWA-richtlijnen in een koelcel bewaard te worden. Dat onttrekt zuurstof aan de lucht, waardoor in de koelcel zuurstoftekort en daardoor juist een gevaarlijke situatie ontstaat.

Daarnaast klagen overslagbedrijven over hygiëne-eisen bij het verplaatsen van verpakte voedingsmiddelen. Voedselveiligheid is inmiddels een standaard-vereiste. Er bestaan een reeks aan industrie-initiatieven op dit vlak zoals ISO 22000, 9001:2000 en 14001, de Hygiëncode, BRC, BRC-IoP en BRC storage and distribution, iFS, GlobalGap en Q-S. Een vorm van hergebruik van

---

<sup>70</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 66-68.



industriestandaarden in de uitvoering van beleid maakt dat beter aangesloten kan worden bij de wensen van de industrie. Daarbij moet de praktische haalbaarheid en relevantie van eisen voor alle partijen in de keten in ogenschouw genomen worden.

Besparingen zijn voor dit knelpunt niet gekwantificeerd, aangezien de problematiek in de praktijk veel kleine irritaties of heel specifieke zaken betreft, en de totale financiële impact daarom beperkt is. Verwachte uitkomst van deze aanbeveling is het wegnemen van vooral regeldrukirritatie bij de betrokken bedrijven. Tevens zouden publieke en private partijen beter op de hoogte moeten worden gesteld van de mogelijkheden binnen richtlijnen, opdat deze ook optimaal benut kunnen worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de uitvoerende diensten (de NVWA) en DG Sanco.

### **25. Stimuleer samenwerking tussen overheidsdiensten onderling**

Bij logistieke locaties hebben vaak verschillende overheidsdiensten verantwoordelijkheden ten aanzien van dezelfde onderwerpen zoals vloeren, veiligheidsmaatregelen, hygiëne, arbeidsomstandigheden, enzovoort<sup>71</sup>.

Hoewel de samenwerking van overheidsdiensten al veel aandacht krijgt, ervaren bedrijven hier nog altijd problemen. Het gaat hier voornamelijk om een stapeling van kleine of incidentele problemen, die niet adequaat opgelost worden. Voorbeelden zijn inrichtingseisen in opslaglocaties, en dubbele controles van bijvoorbeeld levende have of door verschillende douaneteams.

Onvoldoende uitwisseling van kennis en inzichten tussen overheidsinstanties (ministeries, inspectiediensten) leidt tot onnodige regeldruk voor bedrijven. Voor de logistieke sector zijn die overheidsinstanties met name de ministeries van I&M en EZ en hun inspectiediensten ILT resp. NVWA. Bij de Europese Commissie ligt het zwaartepunt op de regelgeving zoals die door DG Sanco wordt uitgevaardigd.

Bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de afspraken die zij met de ene toezichthouder maken ook worden erkend door de andere toezichthouder. Bij conflicterende belangen zouden bedrijven erop moeten kunnen rekenen dat de toezichthouders samen tot een duidelijk besluit komen.

De eerstverantwoordelijke diensten zijn Douane, NVWA en ILT, met daarnaast inspectiediensten SZW, KMAR en de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, voorheen KLPD. De aanbeveling betreft veel kleine problemen. Deze problemen, en met name de lange periode waarin deze problemen onopgelost blijven, zijn echter wel een grote bron voor regeldrukirritatie. De verwachte uitkomst van deze aanbeveling is dat een belangrijke vermindering in de ervaren inspectiedruk voor Nederlandse bedrijven wordt gerealiseerd, en dat als gevolg daarvan de regeldrukirritatie rondom inspecties sterk af zal nemen. Daarnaast zal een dergelijk ontwikkeling bij dragen aan het moderniseren van de toezichtspraktijk in Nederland.

### **26. Heroverweeg vereenvoudigingsregelingen**

De "Blauwdruk expresdiensten" is een voorbeeld van een regeling die een aantal jaren geleden tot een belangrijke innovatie heeft geleid bij het toezicht op de vier

---

<sup>71</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 68-70.

grote expresdiensten<sup>72</sup>. De regeling geeft exclusieve vereenvoudigingsmogelijkheden aan organisaties met specifieke logistieke processen zoals eigen vliegtuigen. Een voorbeeld van een vereenvoudiging is het niet hoeven aangeven van kleine zendingen. Een ieder die de voorgeschreven logistieke processen heeft, komt voor de regeling in aanmerking, maar de beperking hiervan tot alleen deze logistieke processen lijkt onzinnig. In de praktijk maken alleen de vier grote expresdiensten van de regeling gebruik. Ervaren expediteurs, die veelal non-asset-based zijn en niet van deze regeling gebruik kunnen maken, ervaren door de regeling geen level playing field.

Dit specifieke geval wordt momenteel al opgepakt door Douane, met de sector en de vier expresdiensten. Deze casus geeft echter ook aanleiding tot het heroverwegen van het creëren van uitgebreide vereenvoudigingsregelingen in het toezicht voor het internationale verkeer van goederen. Dit geldt overigens niet alleen voor de Blauwdruk expresdiensten, maar ook voor andere vereenvoudigingsmaatregelen die relevant zijn voor de logistiek: het ADR<sup>73</sup> kleine verpakkingen, het RIK<sup>74</sup>, en de entrepot- en domprocregelingen van de Douane.

Vereenvoudigingsregelingen zouden periodiek en structureel moeten kunnen worden heroverwogen, in nauwe dialoog met het bedrijfsleven. Hierbij moet worden onderzocht of de maatregelen die vereist zijn voor de vereenvoudiging nog voldoen, de vereenvoudiging niet breder ingezet kan worden, en of door andere ontwikkelingen nieuwe of verscherpte maatregelen nodig zijn. Vereenvoudigingen blijven belangrijk, ook indien de Douanewetgeving grondig wordt herzien. Zij kunnen namelijk de (via audits bewezen) meest betrouwbare bedrijven extra facilitering bieden, wat minder verstoringen in bedrijfsprocessen teweeg brengt en geven de toezichthouders de kans de aandacht te richten op de stromen met het hoogste risicoprofiel. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat niet een kleine groep bedrijven toegang krijgt tot een vereenvoudigingsmaatregel die voor andere bedrijven niet toegankelijk is, maar een kleine groep van minder betrouwbare stromen extra aandacht, en het level playing field voor de markt als geheel gewaarborgd blijft.

De verantwoordelijkheid hiertoe voor wat betreft de Blauwdruk expresdiensten en de domproc-regeling(en) ligt bij ministeries van Financiën en EZ en bij de Belastingdienst en Douane. Voor het RIK ligt deze verantwoordelijkheid bij het ministerie van EZ. Voor de ADR regeling kleine verpakkingen ligt deze verantwoordelijkheid bij het Ministerie van I&M. Hiernaast kan de Topsector Logistiek onderzoeken welke vereenvoudigingsmaatregelen versterkt kunnen worden. Rondom de domproc-regeling is elders een kwantificering gemaakt voor besparingen (zie aanbeveling nr. 18). Een mogelijke besparing bij het uitbreiden van het RIK is momenteel voor bedrijven zeer beperkt. Voor de ADR-regelgeving ontbreken de vereiste gegevens om een kwantificering te maken. De verwachte uitkomst van deze aanbeveling is dat een aantal vereenvoudigingsmogelijkheden

---

<sup>72</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 70-71.

<sup>73</sup> Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route over vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg.

<sup>74</sup> Reglement Interne Kwaliteitscontrole van de KCB voor facilitering, zoals minder controles, bij fytosanitair toezicht indien bedrijven zelf een productkwaliteitszorgsysteem hebben dat aan de eisen van het RIK voldoet.

ook daadwerkelijk als vereenvoudiging in de sector zullen worden gepercipieerd. Hiermee zal met name de regeldruk in de logistieke sector afnemen.

### **Het verlaten van de Europese interne markt**

#### **27. Schep inzicht in importeisen van bestemmingslanden**

Veel bestemmingslanden voor de Nederlandse export hebben eigen eisen ten aanzien van bijvoorbeeld documentatie, producten, en labeling. Dit geldt te meer voor bijzondere goederensoorten zoals farmaceutische, veterinaire, fytosanitaire producten en gevaarlijke stoffen<sup>75</sup>.

Daarnaast zijn er eisen die samenhangen met preferentiële en niet-preferentiële regelingen. Preferentiële regelingen leiden tot kortingen op invoerrechten in het bestemmingsland. Niet-preferentiële regelingen zijn vaak een beperking op import in het bestemmingsland in de vorm van quota. Om de oorsprong van goederen aan te tonen moeten vaak documenten toegevoegd worden aan de zending zoals het EUR-1 document of een oorsprongscertificaat.

De documentatie-eisen vormen een significante kostenpost, zeker omdat in veel gevallen bedrijven het zekere voor het onzekere nemen, en documenten aanvragen, terwijl dat niet strikt nodig is.

Het is voor de Nederlandse overheid niet mogelijk om zelf de eisen die de bestemmingslanden stellen te wijzigen. Zo kunnen certificaten van oorsprong niet zo maar worden afgeschaft, omdat bedrijven deze nodig hebben om in een land van bestemming in aanmerking te komen voor lagere invoertarieven. De regeldruk kan wel worden verminderd door een algemeen informatiepunt in te richten, waar volledige informatie beschikbaar is voor bedrijven omtrent exporteisen. De Europese commissie stelt informatie beschikbaar<sup>76</sup> maar niet van alle landen, en de Kamer van Koophandel en AgentschapNL hebben informatie over landen en eisen beschikbaar. Binnenkort worden de Kamer van Koophandel en Syntens samengevoegd in de Ondernemerspleinen en gaan ze nauw samenwerken met AgentschapNL.

De eerst aangewezen partij voor deze aanbeveling zijn op Nationaal niveau de Ondernemerspleinen. Het is echter sterker om dit op Europees niveau op te pakken en de Market Access Database uit te breiden. Een directe besparing op de kosten van exportdocumentatie via de Kamer van Koophandel zal volgen uit de verdere digitalisering van documentaanvragen. Deze besparing is naar schatting € 38 mln<sup>77</sup>. De verwachte uitkomst van deze aanbeveling is dat bedrijven veel effectiever ondersteund worden in het voldoen aan de informatieverplichtingen in het internationale goederenverkeer, en daarmee veel dubbel en onnodig werk vermijden.

#### **28. Bied middelen om horizontaal toezicht beter uit te voeren**

De uitvoeraangifte wordt in veel gevallen ingevuld door de vertegenwoordiger van de exporteur, de expediteur. De expediteur handelt op basis van een zogenaamde

<sup>75</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 73-75.

<sup>76</sup> EC, Market Access Database: <http://madb.europa.eu/madb/indexPubli.htm>

<sup>77</sup> Zie ook bijlage A, pagina 84.

directe vertegenwoordiging direct in opdracht van de exporteur. De exporteur blijft echter eindverantwoordelijk en aansprakelijk voor juistheid van aangeleverde informatie van de exportzending.

In de praktijk stelt de Douane ook vaak de expediteur aansprakelijk wanneer de exportprocedure niet juist wordt nageleefd en wanneer de aangeleverde informatie over goederen en bestemming niet correct blijkt te zijn. De risico's voor de expediteur zijn in dezen aanzienlijk, en daarom voert de expediteur allerlei extra controlehandelingen uit om zich in te dekken. Vooral bij dual-use goederen zijn er vaak extra informatie-eisen van de Douane aan de expediteur<sup>78</sup>. Met deze informatie bepaalt de Douane of de goederen niet voor het militaire doel worden ingezet door een organisatie waar een beperking geldt.

De Douane dient de exporteur aansprakelijk te houden en niet de expediteur als die niet verantwoordelijk is. De expediteur moet meer ondersteuning krijgen van de Douane om lading- en ontvanger-informatie te kunnen verifiëren of niet verantwoordelijk gehouden worden, omdat de expediteur daartoe nu de middelen niet heeft, maar er wel verantwoordelijk voor wordt gehouden. Daarnaast moet ook de zwarte lijst van de Douane verwerkt worden in het nieuwe AGS aangiftesysteem, zodat bedrijven anderen makkelijker kunnen checken en niet ongewild onbetrouwbare zendingen verschepen. De Douane dient daarnaast hulpmiddelen of diensten te leveren waarmee de expediteur of exporteur makkelijker lading- of ontvanger informatie kan controleren, om zo aan zijn verantwoordelijkheden naar de Douane te kunnen voldoen en de Douane van betrouwbare informatie kan voorzien.

De eerst verantwoordelijke partij voor deze aanbeveling is het Ministerie van Financiën. Een mogelijke besparing betreft het vervallen van de additionele handelingen van de expediteur als gevolg van de mogelijke aansprakelijkheidstelling. Voor zeevracht is dat zo'n € 12 mln., en voor luchtvracht, door het groter aantal zendingen, om € 23,5 mln<sup>79</sup>.

### **29. Adviseer over (vergunningen voor) dual-use en strategische goederen**

Bedrijven die dual-use goederen of strategische goederen willen exporteren, moeten een exportvergunning aanvragen bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) van de Douane<sup>80</sup>. De bepaling van de vergunningseisen en de aanvraag van de vergunning is vaak een complex en langdurig proces. Het aantal verleende vergunningen is gering (naar schatting 1400 per jaar), maar vertegenwoordigt een hoge waarde, omdat het zeer hoogwaardige zendingen betreffen met soms een waarde van enkele honderden miljoenen Euro's. Een ontwikkeling op dit vlak is de digitalisering van de aanvraag van de exportvergunning. Dit biedt echter niet de gehele oplossing.

Hoewel Douane aangeeft dat vergunningseisen helder zijn en het CDIU vanwege de complexiteit van de materie veel voorlichtende informatie geeft, verklaren respondenten meer behoefte aan voorlichting te hebben. Een oplossingsrichting is

---

<sup>78</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 75-76.

<sup>79</sup> Zie ook bijlage A, pagina 89.

<sup>80</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 76-78.

om het CDIU meer inzicht te laten geven in de vergunningseisen. Ook kunnen de mogelijkheden worden vergroot voor bedrijven om advies te vragen aan het CDIU.

De eerst aangesproken partij voor deze aanbeveling is de Douane met ondersteuning van de ministeries van BuZa en EZ. De besparing van de doorlooptijd van exportvergunningen voor dual-use goederen is niet becijferd, aangezien gegevens omtrent het aantal vergunningsaanvragen en het aantal afwijzingen ontbreken.

### **30. Adviseur over extraterritoriale werking van VS regulering**

Amerikaanse export control-regelgeving kan op verschillende manieren invloed hebben op zendingen die vanuit Nederland worden vervoerd<sup>81</sup>. Dit geldt voor transporten naar de VS, maar ook voor transporten van goederen naar derde landen met een origine in de VS, en voor producten waarin Amerikaanse technologie verwerkt is. Naast de Nederlandse strategische goederenregelgeving is het in deze situatie zo mogelijk nog moeilijker om te bepalen wat de eisen zijn voor een bepaalde zending.

De Nederlandse overheid heeft bovendien geen directe invloed op de Amerikaanse wetgeving. Daarom ligt de oplossing in het beter toegankelijk maken van (de gevolgen van) die wetgeving. Een mogelijkheid is om tenminste het Nederlandse bedrijfsleven zoveel mogelijk te informeren over de eisen van de Amerikaanse wetgeving. Deze ontwikkeling kan gecombineerd worden met de ontwikkeling van hulpmiddelen zoals in advies nr. 29 geschetst. Enkele elementen uit de wetgeving zoals informatietermijnen, kunnen worden geagendeerd in bilaterale onderhandelingen over handelsverdragen tussen de VS en de EU.

De eerstverantwoordelijke voor dit onderwerp is het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vanwege de relatie met de bilaterale en globale handelsverdragen. voor deze regeldrukvermindering is niet gekwantificeerd, omdat onderliggende informatie over hoe vaak deze problematiek zich voordoet, ontbreekt.

---

<sup>81</sup> Zie ook bijlage A, pagina's 78-80.

## 4 Conclusies

De kabinetsaanpak is gericht op merkbare regeldrukvermindering. De in dit rapport beschreven knelpunten komen voort uit onder meer een uitvraag bij het bedrijfsleven. Daarbij is niet alleen gekeken naar de omvang van de regeldruk, maar ook naar irritaties van ondernemers. Kwantificering van regeldrukvermindering heeft plaatsgevonden na de inventarisatie van regeldrukknelpunten. Dit betekent dat hoewel niet alle adviezen een grote kwantitatieve impact hebben, deze voor het bedrijfsleven wel een merkbare regeldrukvermindering betekenen.

Onderstaande tabel geeft de totale regeldruk die in deze studie gekwantificeerd is:

Tabel 1: jaarlijkse regeldruk per goederenstroom

	Regeldruk (€)	Potentiële besparing (€)	Besparing (%)
<b>Regelgeving bij import</b>	273.115.000	122.714.000	44,9
<b>Regeldruk bij export</b>	389.704.000	125.100.000	32,1
<b>Totaal</b>	662.819.000	247.814.000	37,4

Dit beeld geeft niet de totale regeldruk weer van de ketens die zijn onderzocht, omdat het zonder additioneel onderzoek niet mogelijk was om voor alle stappen in de ketens te komen tot een regeldrukkwantificering. Daarnaast zijn ook niet alle besparingen gekwantificeerd. Tabel 2 geeft de mogelijke jaarlijkse regeldrukvermindering per gekwantificeerd adviespunt weer met daarbij het eerste aanspreekpunt. Daarnaast geeft de tabel een inschatting van de realisatietermijn weer. Of een adviespunt een quick win betreft hangt echter sterk af van de aanpak van het knelpunt en de wijze waarop een oplossing wordt geïmplementeerd.

Tabel 2: Potentiële jaarlijkse regeldrukvermindering per adviespunt

	Adviespunt	Jaarlijkse regeldrukvermindering (in mln.)	Realisatietermijn	Eerste aanspreekpunt
1	Verhelder de voordelen van en richtlijnen voor de Authorised Economic Operator (AEO)	Niet gekwantificeerd	<5 jr.	Douane (Min. v. Fin)
2	Versterk de ENS-aangifte	€ 9,0	2025	Douane (Min. v. Fin)
3	Vervang de SAL door een eenvoudige melding	€ 0,8	2025	Douane (Min. v. Fin)
4	Vereenvoudig invoeraangifte	€ 30,6	2025	Min. v. Fin
5	Reduceer uitgebreide goederenclassificatie in de internationale handel	€ 7,6	<5 jr.	Min. v. Fin
6	Richt Maasvlakte 2 in als douanegebied	€ 4,4	<5 jr (potentieel een quick win, moet binnen 2 jr. gerealiseerd zijn).	Douane (Min. v. Fin)
7	Onderhoud inspectieregimes gezamenlijk	Niet gekwantificeerd	10 jr	Douane (Min. v. Fin)
8	Verschuif inspectiedruk naar de	€ 40,6	<5 jr.	Min. v. Fin

	bedrijfslocaties van de ladingbelanghebbende			
9	Borg kennis bij inspectiediensten	Niet gekwantificeerd	<10 jr	Min. v. EZ (NWWA)
10	Stroomlijn regelgeving en toezicht voor import van fytosanitaire goederen	€ 7,0	<5 jr.	Min. v. EZ
11	Verlaag kosten demurrage en detention en verhoog omloopsnelheid containers	Niet gekwantificeerd	<5 jr (bij steun Havenbedrijf R'dam)	EZ en I&M gezamenlijk
12	Harmoniseer de wetgeving voor vervoersmodaliteiten	Niet gekwantificeerd	2023	Min. v. I&M
13	Stimuleer digitalisering van transportdocumenten	€ 5,5	2033	Min. v. I&M
14	Digitaliseer registraties in het vervoer	€ 75,0	<5 jr. (met verschillende quick wins)	Min. v. I&M
15	Introduceer geldigheidstermijn gasmetingen in zeecontainers	€ 0,1	<b>Quick win</b>	Min. v. SZW en EZ
16	Ontsluit kennis over het omgevingsrecht	Niet gekwantificeerd	<5 jr. (met verschillende quick wins, proces loopt)	Min. v. I&M
17	Ondersteun bedrijven bij voldoen aan gevaarlijke stoffenregelgeving	Niet gekwantificeerd	<5 jr. (met verschillende quick wins, proces loopt)	Min. v. I&M (RUD)
18	Voorkom stapeling van vergunningen bij onder meer bijzondere douaneregimes	€ 5,8	2023	Gezamenlijke verantwoordelijkheid Min. v. Fin, EZ en I&M
19	Harmoniseer toleranties bij volumemeting van bulkgoederen	Niet gekwantificeerd	<b>Quick win</b>	Douane (Min. v. Fin)
20	Formuleer richtlijnen vervoer en opslag accijnsgoederen en sluit aan bij douane-initiatieven	Niet gekwantificeerd	2020 (met enkele quick wins, overig lange termijn)	Gezamenlijke verantwoordelijkheid Min. v. Fin, EZ en I&M
21	Beperk de consequenties van de fiscale strafbeschikking voor het AEO-certificaat	Niet gekwantificeerd	<b>Quick win</b>	Min. v. V&J
22	Integreer en harmoniseer wetgeving om belemmeringen van de interne markt te reduceren	Niet gekwantificeerd	2030 (met enkele quick wins, overig lange termijn)	Min. v. EZ
23	Maak database Bekende Afzender interoperabel	€ 6,2	<b>Quick win</b>	Min. v. I&M
24	Hergebruik industriestandaards	Niet gekwantificeerd	< 10 jr.	Min. v. I&M en EZ
25	Stimuleer samenwerking overheidsdiensten onderling	Niet gekwantificeerd	<5 jr.	Douane, NWWA en ILT
26	Heroverweeg vereenvoudigingsregelingen	Niet gekwantificeerd	<5 jr.	Min. v. Fin en EZ
27	Schep inzicht in exporteisen van bestemmingslanden	€ 38,0	<5 jr. (kan op zeer korte termijn gestart worden)	Ondernemerspleinen
28 a	Biedt middelen om horizontaal toezicht beter uit te voeren voor luchtvracht	€ 23,5	<5 jr.	Douane
28 b	Biedt middelen om horizontaal toezicht beter uit te voeren voor zeevracht	€ 12,0	<5 jr.	Douane
29	Adviseer over (vergunningen voor) dual-use en strategische goederen	Niet gekwantificeerd	<5 jr.	Douane (Min. v. BuZa en EZ)
30	Adviseer over extraterritoriale werking van VS regulering	Niet gekwantificeerd	<5 jr.	Min. v. BuZa
	<b>Totaal van de gekwantificeerde adviespunten</b> (door overlappende effecten van initiatieven minder dan de som)	€ 247,8		

Met dit onderzoek laten wij zien dat er nog veel mogelijkheden bestaan om de regeldruk binnen de logistieke sector aan te pakken.

De regeldruk in de logistieke sector wordt veroorzaakt door een veelheid van wetgevingsgebieden en overheidsdiensten. Bedrijven in de logistieke sector zijn sterk geneigd zich naar deze regelgeving te richten. Zij beschouwen daarom veel regelgeving niet als een last, maar als een normaal onderdeel van hun dagelijkse operatie. Dit is een belangrijke reden om regeldrukonderzoek, ook na afronding van dit onderzoek en het uitbrengen van het advies van Actal, structureel op de agenda van de overheid te houden, niet in de laatste plaats, omdat er als gevolg van veranderingen in de omgeving voortdurend mogelijkheden zijn voor verdere besparingen en innovatie.

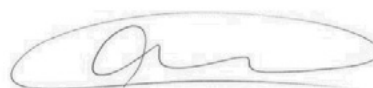


## 5 Ondertekening

Delft, 3 oktober 2013



Projectleider  
Nina Waldhauer



Auteur  
Albert Veenstra



# A Uitwerking van de regeldrukknelpunten

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Het Authorised Economic Operator (AEO) - certificaat</b> .....	<b>4</b>
1.1	Verhelder propositie en richtlijnen AEO.....	6
1.1.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	6
1.1.2	Analyse.....	7
1.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	7
<b>2</b>	<b>Bij invoer: voor aankomst in de (lucht-)haven</b> .....	<b>8</b>
2.1	Versterk de ENS-aangifte.....	8
2.1.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	9
2.1.2	Analyse.....	9
2.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	10
<b>3</b>	<b>In de lucht- of zeehaven</b> .....	<b>12</b>
3.1	Vervang de SAL door een eenvoudige melding.....	12
3.1.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	12
3.1.2	Analyse.....	12
3.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	13
3.2	Vereenvoudig invoeraangifte en reduceer uitgebreide goederenclassificatie in de internationale handel.....	13
3.2.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	14
3.2.2	Analyse.....	14
3.2.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	15
3.3	Richt Maasvlakte 2 in als douanegebied en onderhoud inspectieregimes gezamenlijk.....	15
3.3.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	16
3.3.2	Analyse.....	16
3.3.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	17
3.4	Verschuif inspectiedruk naar de bedrijfslocaties van de ladingbelanghebbende....	17
3.4.1	Wet- en regelgeving.....	19
3.4.2	Analyse regeldruk scan en fysieke controle.....	19
3.4.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	19
3.5	Borg kennis bij inspectiediensten en stroomlijn regelgeving en toezicht voor import van fytosanitaire goederen.....	21
3.5.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	22
3.5.2	Analyse.....	23
3.5.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	24
3.6	Herzie aangifteprocedure fytosanitaire goederen per luchtvracht.....	25
3.6.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	28
3.6.2	Analyse.....	28
3.6.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	29
<b>4</b>	<b>Tijdens het achterlandtransport</b> .....	<b>30</b>
4.1	Verlaag kosten demurrage en detention en verhoog omloopsnelheid containers ..	30
4.1.1	Overzicht wet- en regelgeving.....	32
4.1.2	Analyse.....	32
4.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering.....	32

4.2	Harmoniseer de wetgeving voor vervoersmodaliteiten .....	33
4.2.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	33
4.2.2	Analyse .....	33
4.2.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	34
4.3	Ontwerp een nieuw juridisch kader voor het goederenvervoer en stimuleer digitalisering van transportdocumenten .....	34
4.3.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	35
4.3.2	Analyse .....	35
4.3.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	37
4.4	Digitaliseer registraties in de binnenvaart .....	38
4.4.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	39
4.4.2	Analyse .....	39
4.4.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	39
4.5	Vervoer van gevaarlijke stoffen .....	40
4.5.1	Overzicht wet- en regelgeving voor vervoer van gevaarlijke stoffen .....	40
4.5.2	Analyse .....	41
4.5.3	Aanbevelingen .....	41
<b>5</b>	<b>Bij invoer: achterlandknooppunten .....</b>	<b>42</b>
5.1	Introduceer geldigheidstermijn gasmetingen in zeecontainers .....	42
5.1.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	44
5.1.2	Analyse .....	44
5.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	44
5.2	Ontsluit kennis over het omgevingsrecht .....	45
5.2.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	46
5.2.2	Analyse .....	46
5.2.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	47
<b>6</b>	<b>Bij opslag in distributiecentra .....</b>	<b>48</b>
6.1	Ondersteun bedrijven bij voldoen aan gevaarlijke stoffenregelgeving .....	49
6.1.1	Opslag van gevaarlijke stoffen .....	49
6.1.2	Overzicht wet- en regelgeving voor opslag van gevaarlijke stoffen .....	50
6.1.3	Analyse .....	51
6.1.4	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	52
6.2	Voorkom stapeling van vergunningen bij onder meer bijzondere douaneregimes ..	53
6.2.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	54
6.2.2	Analyse .....	54
6.2.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	55
6.3	Harmoniseer toleranties bij volumemeting van bulkgoederen .....	55
6.3.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	55
6.3.2	Analyse .....	56
6.3.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	56
6.4	Formuleer richtlijnen vervoer en opslag accijnsgoederen en sluit aan bij douane-initiatieven .....	56
6.4.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	57
6.4.2	Analyse .....	57
6.4.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	58
6.5	Neem coördinerende en faciliterende rol in aanpak procedures en risico's bij domproc-regelingen voor accijnsgoederen .....	58
6.5.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	58
6.5.2	Analyse .....	59

6.5.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	59
6.6	Beperk de consequenties van de fiscale strafbeschikking voor het AEO-certificaat	59
6.6.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	60
6.6.2	Analyse .....	60
6.6.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	60
6.7	Integreer en harmoniseer wetgeving om belemmeringen van de interne markt te reducen.....	60
6.7.1	Knelpunten in de interne Europese markt .....	61
6.7.2	Wet- en regelgeving.....	62
6.7.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	63
<b>7</b>	<b>Bij uitvoer: voor vertrek .....</b>	<b>65</b>
7.1	Maak database Bekende Afzender interoperabel .....	66
7.1.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	66
7.1.2	Analyse .....	67
7.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	67
7.2	Hergebruik industriestandaards.....	67
7.2.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	68
7.2.2	Analyse .....	69
7.2.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	69
7.3	Stimuleer samenwerking overheidsdiensten onderling .....	69
7.3.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	70
7.3.2	Analyse .....	70
7.3.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	71
7.4	Heroverweeg vereenvoudigingsregelingen .....	71
7.4.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	72
7.4.2	Analyse .....	72
7.4.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	72
<b>8</b>	<b>Bij uitvoer: het verlaten van de Europese interne markt.....</b>	<b>73</b>
8.1	Schep inzicht in exporteisen van bestemmingslanden.....	74
8.1.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	75
8.1.2	Analyse .....	75
8.1.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	75
8.2	Biedt middelen om horizontaal toezicht beter uit te voeren.....	76
8.2.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	76
8.2.2	Analyse .....	76
8.2.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	77
8.3	Adviseer over (vergunningen voor) dual-use en strategische goederen.....	77
8.3.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	78
8.3.2	Analyse .....	78
8.3.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	79
8.4	Adviseer over extraterritoriale werking van VS regulering .....	79
8.4.1	Overzicht wet- en regelgeving .....	80
8.4.2	Analyse .....	80
8.4.3	Aanbevelingen voor regeldrukvermindering .....	80
<b>9</b>	<b>Overzicht tabellen kosten en besparingen .....</b>	<b>82</b>

# 1 Het Authorised Economic Operator (AEO) - certificaat

Een belangrijke ontwikkeling binnen Europa voor bedrijven die actief zijn in het internationale handelsverkeer is de mogelijkheid om gecertificeerd te worden als Authorised Economic Operator (AEO). Dit is een certificeringsmogelijkheid die in het UCC is opgenomen. Het certificaat is in 2007 geïntroduceerd. Bij het aanvragen van een AEO-certificaat kan de aanvrager verwijzen naar andere certificeringen die het bedrijf al heeft waardoor tijdsbesparing in de afgifte van het AEO-certificaat kan worden gerealiseerd. Het gaat hier vooral om ISO 27001, ISO 9001:2008 9evt . in combinatie met ISO 14001:2009), ISO 28000:2007, TAPA A, B en/of C.

Het certificaat kan worden aangevraagd bij douaneautoriteiten in de Europese lidstaten. De basis voor de toekenning is een zelfevaluatie, die de Douane toetst. Deze toetsing bestaat uit een uitgebreid bezoek aan het bewuste bedrijf, en het doornemen van de zelfevaluatie. Dit bezoek kan, afhankelijk van de grootte en complexiteit van het bedrijf, één tot een aantal dagen duren. Bij honorering wordt het certificaat uitgereikt. De Douane voert eens in de drie jaar een audit uit op het bedrijf om de geldigheid van het AEO-certificaat te beoordelen. Hiernaast is het voor bedrijven belangrijk het certificaat te 'onderhouden' door periodiek de zelfevaluatie tegen het licht te houden, en zo nodig aanpassingen in administratie, locaties of processen aan te brengen. Hierdoor is de kans dat de driejaarlijkse audit van de Douane verrassingen oplevert ook kleiner.

Hoewel de AEO-status een aanzienlijke vereenvoudiging kan opleveren zoals verminderde inspectiedruk en vooraf melding van komende inspecties, zodat daarmee rekening kan worden gehouden in achterlandvervoer, spelen er een aantal knelpunten:

- Marktwerking of verplichting;
- Stapeling van vergunningen;
- Geen harde normen aanvraag en zelfevaluatie;
- Mate van facilitering versus investering;
- Onduidelijkheid mogelijkheden van facilitering;
- SAL-vereenvoudiging onuitvoerbaar.

## **Marktwerking of verplichting**

Terwijl het AEO-certificaat vrijwillig is, lijkt het hebben van een certificaat wel steeds meer een voorwaarde in de markt te worden. Het is de vraag in hoeverre bedrijven zich nog kunnen veroorloven om geen AEO-certificaat te hebben, of wat de consequenties zijn van het kwijt te raken ervan. Dit laatste zal in de loop van 2013/2014 duidelijk worden als voor het eerst sinds de invoering van het AEO-certificaat een grote tranche driejaarlijkse audits door de Douane gehouden zullen worden.

## **Stapeling van vergunningen**

De complexiteit en regeldruk van de aanvraag van een AEO-certificaat varieert en hangt met name af van de bestaande bedrijfsprocessen en bestaande douanevergunningen van het bedrijf. Op een enkele vergunning na zoals de "vergunning voor tijdelijke invoer", zijn douanevergunningen vrijwillige vereenvoudigingen om in afwijking van de reguliere procedure iets te kunnen doen

of na te laten met betrekking tot formaliteiten. Een AEO-certificaat kan worden aangevraagd om een vereenvoudiging of faciliteit te krijgen. Voorbeelden van vergunningen die de aanvraag vereenvoudigen zijn de domiciliëringsprocedure, welke bedrijven het recht geeft de Douaneaangiftes van verschillende zendingen op een later tijdstip dan binnenbrengen te doen en de vergunningen “toegelaten geadresseerde” (TG) en “toegelaten afzender” (TA), waarbij controles bij in- of uitladen kunnen plaatsvinden. Als bedrijven in het bezit zijn van deze vergunningen, is de aanvraag voor het AEO-certificaat eenvoudiger in de zin dat gegevens die in deze aanvragen vermeld zijn, niet nogmaals vermeld hoeven worden in de AEO-aanvraag. De ervaring van bedrijven is echter wel dat de stapeling van vergunningen tot complexiteit leidt, in het bijzonder als er sprake is van specifieke goederensoorten waaraan additionele voorwaarden en eisen worden gesteld zoals strategische of accijnsgoederen. Deze categorieën goederen vereisen additionele elektronische douanedocumenten en een administratie, en speciale procedures bij verlies, vernietiging, opslag en vervoer.

### **Geen harde normen aanvraag en zelfevaluatie**

Wat de AEO-aanvraag en zelfevaluatie ingewikkeld kan maken, is dat er geen harde normen zijn waarnaar een bedrijf haar processen kan richten. De Douane hanteert een open normstelling en laat bedrijven vrij zelf te bepalen hoe zij invulling geven aan het verzekeren van veiligheid en betrouwbaarheid. De Douane beoordeelt vervolgens wel de gemaakte keuzes. Voor bedrijven is het echter van belang de aanvraag goed in te vullen, want bij afkeuring mag een bedrijf pas na drie jaar een nieuwe aanvraag doen. Wel is het zo dat de Douane een verzoek niet afkeurt zonder eerst in gesprek te gaan met het betreffende bedrijf. Dit leidt ertoe dat bedrijven vrij veel tijd kwijt zijn aan de interactie met de Douane over de eisen van het certificaat en hoe daaraan voldaan moet worden.

### **Een lastig te maken business case**

Respondenten geven aan dat de mate van facilitering bij verschillende AEO-certificaten in de praktijk een groot verschil maakt. Voor kleine bedrijven lijken de voordelen voor het aanvragen van een AEO-certificaat vooralsnog niet op te wegen tegen de benodigde investeringen, omdat het aantal inspecties en de hiermee gepaard gaande kosten niet hoger zijn dan de benodigde investeringen om voldoende aan te kunnen tonen dat de organisatie betrouwbaar en veilig opereert. Bovendien is het de vraag of een klein bedrijf aan alle eisen zou kunnen voldoen. De regeldruk die gepaard gaat met het behalen en behouden van de AEO-status hangt echter sterk af van de aard van het bedrijf en de rol in de keten. In sommige gevallen is aan veel van de eisen al voldaan door bestaande certificeringen, bestaande (indeling van de) bedrijfsruimte, de aard van het product of bedrijfsprocessen. Enerzijds zijn hierdoor mogelijk minder investeringen nodig van bedrijven om te kunnen voldoen aan de eisen. Anderzijds kunnen certificeringen zoals ISO 28000, de beoordeling van de aanvraag door de Douane versnellen, doordat minder aanvullende onderzoeken plaats hoeven te vinden. Voor andere bedrijven geldt dat veel investeringen nodig zijn om AEO te kunnen worden. Ook het bijhouden van een certificering kost jaarlijks een significante hoeveelheid tijd die per bedrijf aanzienlijk kan verschillen.

Omdat de regeldruk van het behalen en behouden van de AEO-status sterk afhangt van de aard van het bedrijf en de rol in de keten, kunnen ook de bedrijven, zelf voor

zij besluiten AEO te worden, geen of moeilijk een inschatting maken van de hieruit volgende regeldruk zonder organisatie-specifiek onderzoek.

### **Onduidelijkheid mogelijkheden van facilitering**

Als bedrijven eenmaal een AEO-certificaat hebben, is er een aantal vereenvoudigingen waar ze gebruik van kunnen maken. Zo hebben AEO-certificaathouders de mogelijkheid van voorafgaande kennisgeving wanneer hun goederen zijn geselecteerd voor controle<sup>1</sup>, hoeven zij minder gegevens aan te leveren voor summier aangiften<sup>2</sup>, krijgen ze minder fysieke en documentaire controles ten aanzien van beveiliging en veiligheid en prioritairere behandeling indien geselecteerd voor controle, en hebben zij de mogelijkheid om een bepaalde plaats voor een dergelijke controle aan te vragen. Veel bedrijven maken niet volledig gebruik van de mogelijkheden. Deels is hiervoor de reden dat ze niet weten hoe ze van de mogelijkheden gebruik moeten maken. Hierin hebben bedrijven, maar ook hun brancheverenigingen een verantwoordelijkheid. Deels is dit het gevolg van de inflatie van het geven van voordelen aan alle partijen in de zeehaven. Dit is het geval bij het voorrang krijgen bij controles: als iedereen voorrang heeft, is het voordeel verdwenen.

### **SAL-vereenvoudiging onuitvoerbaar**

Van één AEO-vereenvoudiging is het nagenoeg onmogelijk er gebruik van te maken. Dit is de mogelijkheid minder gegevens aan te leveren bij de SAL. De SAL wordt ingediend door de rederij en bestaat de volledige loslijst van de containers voor een bepaalde zeehaven. Het is voor de zeereaderij, op de manier waarop ze nu werken en de manier waarop de SAL-aangifte ingediend moet worden, niet erg aantrekkelijk om in die aangifte te differentiëren per container. Er is op dit moment ook nog geen mogelijkheid om bij de SAL aan te geven dat een ladingbelanghebbende voor een bepaalde container AEO-gecertificeerd is. Aan dit laatste wordt op dit moment gewerkt. De Douane is bezig met een systeem aanpassing waarmee partijen hun AEO-certificaatnummer kunnen meegeven aan de SAL, waardoor Douane weet dat het een aangifte van een AEO betreft. Daarnaast zullen die partijen dan met hun rederij of de agent van de rederij overeen moeten komen dat dit gegeven ook aan bij de SAL-gegevens gevoegd wordt. Op dat moment is wellicht ook met de rederij overeen te komen dat minder gegevens worden aangeleverd.

## **1.1 Verhelder propositie en richtlijnen AEO**

### *1.1.1 Overzicht wet- en regelgeving*

Verschillende verordeningen betreffende het communautair douanewetboek spelen een rol in de implementatie van AEO, waaronder:

- Verordening (EEG) nr. 2913/92 van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek.
- Verordening (EEG) nr. 2454/93 van 2 juli 1993 houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92;
- Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92;

<sup>1</sup> artikel 14b (2) van de Implementing Provisions van de UCC

<sup>2</sup> 14b (3) van de Implementing Provisions van de UCC



- Verordening (EG) nr. 1875/2006 van 18 december 2006 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93;
- Verordening (EG) nr. 1192/2008 van 17 september 2008 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93;

### 1.1.2 *Analyse*

Enkele grote bedrijven die nu AEO-gecertificeerd zijn, geven aan dat zij bij verlies van hun AEO-certificering failliet zouden gaan, omdat hun klanten dit eisen. De commerciële verplichting AEO-gecertificeerd te zijn, kan voor kleine bedrijven een probleem zijn, omdat voor hen de benodigde investeringen veelal niet opwegen tegen de baten van facilitering. Dit hoeft geen verband te houden met hun mate van betrouwbaarheid als partner. Het horizontaal toezicht zou verder kunnen worden uitgebreid door de eisen aan AEO-certificering te vereenvoudigen, maar daartoe lijkt geen aanleiding, omdat deze juist de status van betrouwbare partner borgen.

De vraag of investeringen opwegen tegen facilitering is wel een probleem, omdat enerzijds de exacte investeringen en anderzijds ook de (baten van) facilitering onduidelijk zijn. Dit leidt ertoe dat wellicht te weinig partijen gebruik maken van de regeling en daardoor facilitering mislopen en andere partijen investeren in aanpassingen in de keten om AEO te worden terwijl de baten hier niet tegenop wegen. Dit is een probleem voor deze partijen, maar ook voor de Douane en de reputatie van het AEO-programma. Dat sommige facilitering in de praktijk onmogelijk is omdat daartoe de infrastructuur nog ongeschikt is, is een probleem dat snel opgelost moet worden om het programma echt tot zijn recht te laten komen.

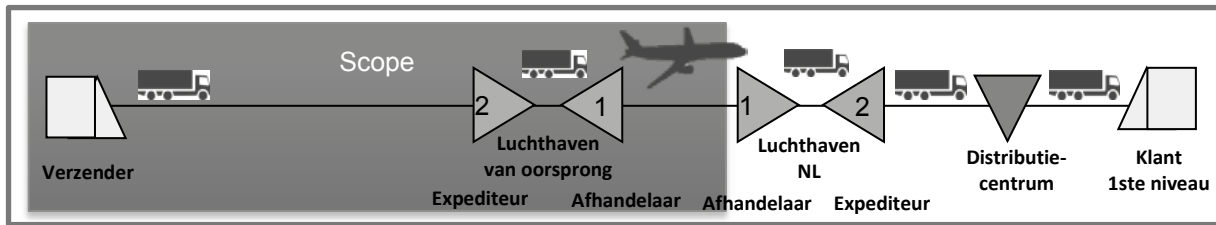
Het is onmogelijk de grootte van de knelpunten rond AEO certificering in te schatten, omdat het zelfs voor de bedrijven heel lastig is de business case te maken. De urgentie is er, echter, zeker, vanwege de behoefte vanuit de markt en overheid om de douanepraktijk te optimaliseren.

### 1.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

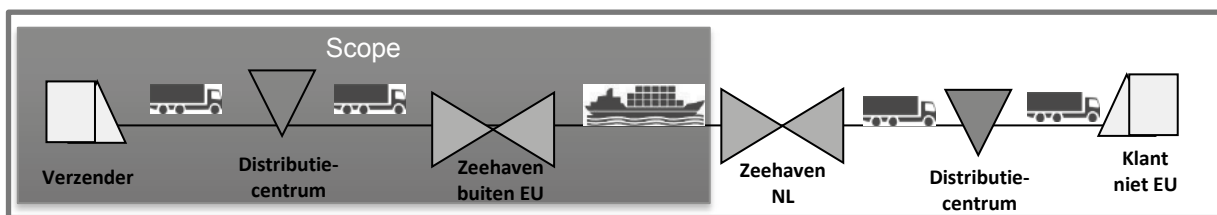
De Douane moet het initiatief nemen om alle bedrijven bewust te maken van de voordelen van het AEO-certificaat en de bedrijven actief toegang te verschaffen tot die voordelen.

De Douane moet in staat zijn richtlijnen voor invulling van maatregelen die nodig zijn voor AEO-certificering te verhelderen. Verdere invulling van richtlijnen of zelfs normering lijkt op het vergroten van regeldruk, maar verkleint in feite de onzekerheid van bedrijven over wat de eisen zijn waar ze aan moeten voldoen. Hierbij dient echter de vrijheden die bedrijven hebben om alternatieve maatregelen met soortgelijk resultaat te kiezen, behouden te blijven. De Douane moet daarnaast een actieve rol nemen in het adviseren van bedrijven bij het identificeren van de concrete behoeftes om AEO-gecertificeerd te kunnen worden en een uitspraak kunnen doen over de mate van facilitering om bedrijven te behoeden voor onnodige investeringen omtrent AEO.

## 2 Bij invoer: voor aankomst in de (lucht-)haven



Figuur 1: Luchtvrachtketen en scope in dit hoofdstuk



Figuur 2: Zeevrachtketen en scope in dit hoofdstuk

Het adviespunt dat in het vervolg van dit hoofdstuk zal worden beschreven is het versterken van de ENS-aangifte .

### 2.1 Versterk de ENS-aangifte

De ENS-aangifte is op 1 januari 2011 geïntroduceerd als onderdeel van het veiligheidsbeleid van de Europese Commissie. Dit aangifteproces was voorzien als een oplossing voor het relatief late moment in de keten waarop de Europese douaneautoriteiten voor het eerst werden geïnformeerd over lading die Europa binnenkomt. Daarnaast was de verwachting dat de kwaliteit van informatie van de SAL zou verbeteren met een eerdere verplichte melding. In de analyse over de ENS-aangifte is het belangrijk om de relatie met deze SAL te bezien.

In de praktijk is echter de verantwoordelijkheid voor de ENS-aangifte bij de rederijen beland (en niet bijvoorbeeld bij de ladingbelanghebbenden of hun agenten in het land van herkomst). Dit is dezelfde partij die de SAL indient, en daar was de Douane niet tevreden mee. Met de ENS-aangifte is de rederij niet automatisch beter geïnformeerd, want de informatie-inhoud van de SAL en de ENS-aangifte verschillen nauwelijks. Daarnaast hebben de rederijen de wettelijke verplichting om de ENS-aangifte in één keer over de hele in Europa te lossen lading in te dienen bij de haven van binnenkomst. Differentiatie in de informatie in de ENS-aangifte (zoals het toevoegen van een AEO-certificaatnummer, of het gesplitst indienen van de aangifte door de lokale expediteur en de rederij) is hiermee niet mogelijk. Hierdoor is van de verbetering van de kwaliteit van informatie niet veel terechtgekomen. Daarnaast is de manier waarop de ENS-aangifte nu ingediend moet worden (bij de douanediens in het eerste Europese land dat aangedaan wordt door het schip) niet ideaal voor het goed uitvoeren van risicoanalyses voor het uiteindelijke land van

bestemming van de goederen. Het indienen van de ENS-aangifte in het land van bestemming is aan te bevelen, opdat dit land een effectieve risicoanalyse kan uitvoeren.

Een relatief weinig voorkomend, maar wel groot knelpunt is de mogelijkheid dat een container op basis van een ENS-aangifte een “no load”-beoordeling heeft gekregen, maar toch aan boord van het schip staat. Als het schip in de loshaven in Europa aankomt met deze container, moet de container in de zeehaven geïnspecteerd worden. Daarbij is het niet mogelijk om de Douane van additionele informatie te voorzien zoals een AEO-certificaatnummer, wie de ladingbelanghebbende is, of bestemmingsinformatie, waardoor de Douane mogelijk het risico zou kunnen herbeoordelen.

### 2.1.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Verordening (EG) nr. 1192/2008 van 17 september 2008 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 tot vaststelling van het communautair douanewetboek;
- Verordening (EG) nr. 1875/2006 van 18 december 2006 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 tot vaststelling van het communautair douanewetboek;
- Verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 tot vaststelling van het communautair douanewetboek;
- Verordening (EEG) nr. 2454/93 van 2 juli 1993 houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 tot vaststelling van het communautair douanewetboek;
- Verordening (EEG) nr. 2913/92 van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

Deze reeks verordeningen wordt in dit rapport verder aangeduid met UCC en de Implementing Provisions.

### 2.1.2 *Analyse*

Hoewel in de praktijk de informatiekwaliteit van de ENS-aangifte gebrekkig is, is het aangiftemoment in de keten vóór laden op het schip wel een grote stap in de goede richting. In de gehele keten bestaat de noodzaak voor vroegtijdige beschikbare informatie. Voor bedrijven is dit van belang voor achterlandplanning en interne risicobeoordeling. Voor de overheid is het van belang voor het vroegtijdig identificeren van het maatschappelijk risico. Het aangiftemoment zou nog eerder plaats kunnen vinden als de verladende partij zelf de aangifte of een deel daarvan zou kunnen indienen. Hierdoor wordt de informatie bovendien nog betrouwbaarder, want deze is afkomstig van de bron zonder het risico van transferfouten en dataverlies. De rederij hoeft dan alleen op die aangifte de relevante scheepsdata aan te vullen. Dit is een reeds lopende discussie over de mogelijkheid om de ENS-aangifte volgens een systeem van vrijwillige dual-filing (dus een gezamenlijke indiening door verschillende partijen van een aangifte) te creëren. Dit is in principe wettelijk wel toegestaan, maar door de keuzes die rederijen hebben gemaakt in het automatiseren van de ENS-aangifte is dit nagenoeg onmogelijk. Het mogelijk maken van dual-filing kan de effectiviteit van de beoordeling bevorderen, doordat

informatiekwaliteit naar verwachting toeneemt indien data van de bron wordt gebruikt en fouten in het overnemen van data kunnen worden voorkomen. Bovendien kan data eerder beschikbaar zijn en is het proces minder arbeidsintensief voor marktpartijen, immers, schakels in de keten van informatieverschaffing kunnen ten minste deels worden geëlimineerd. Hierdoor kan ook de vergoeding aan de rederijen gereduceerd worden.

De totale regeldruk voor de ENS-aangifte is gekwantificeerd op € 25.158.000 of € 12,33 per container. Een groot deel van deze post wordt bepaald door de vergoeding die de rederijen rekenen voor het indienen van de ENS-aangifte bij de Douane. Als twee partijen bijdragen aan de gegevensverzameling, conform de dual-filing mogelijkheid, kan deze vergoeding zeker met 50% gereduceerd worden (€ 9.005.000).

Een belangrijke ontwikkeling aan de kant van de Douane die hieraan kan bijdragen is de mogelijkheid om een vrijwillige additionele ENS-aangifte door de douane-expediteur te laten doen, waarbij zowel het AEO-certificaatnummer, als een referentie naar de door de rederij gedane ENS-aangifte wordt opgenomen. Hierdoor is de Douane beter geïnformeerd over de achtergrond van de ladingbelanghebbende bij de ENS-aangifte, en kan de risicoanalyse op het juiste niveau worden verricht. Voor de bedrijven kan dit in het vervolg van de keten een regeldrukvermindering betekenen, omdat de Douane op de hoogte is van hun AEO-status en beschikt over betrouwbare data, en daarom niet meer in een later stadium ad hoc achtergrondinformatie opvraagt. Bovendien kan de AEO-facilitering worden toegepast, omdat het AEO-nummer hiermee bekend is gemaakt.

### 2.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Het is een goede ontwikkeling dat de Douane zoekt naar geschikte momenten in de logistieke keten voor het uitvoeren van inspectietaken, waardoor de logistieke keten zo min mogelijk wordt opgehouden. Met de ENS-aangifte is een stap in deze richting gezet.

Versterk de rol en inhoud van de ENS-aangifte zoveel mogelijk. Dit zal niet alleen de risicoanalyse van de Douane verbeteren, maar ook positief bijdragen aan, bijvoorbeeld de veiligheid in het achterlandvervoer. Hiervoor zijn verschillende stappen te zetten:

- Ondersteun de bestaande wettelijke mogelijkheid van dual-filing van de ENS-aangifte (verantwoordelijkheid van Douane). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om beter geïnformeerde partijen (de ladingbelanghebbende of de douane-expediteur de ENS-aangifte structureel te laten vullen met betere informatie. Dit bouwt voort op lopende initiatieven als Europese R&D-projecten zoals CASSANDRA en CORE. De daarvoor benodigde IT-ontwikkeling is al in gang gezet, maar de Douane zou bedrijven actief moeten faciliteren om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Daarbij is ook een duidelijke effectmeting nodig waarin de extra inspanning van het deels doen van de ENS-aangifte door douane-expeditoren afgezet wordt tegen de gerealiseerde tijdsbesparingen en, indien van toepassing, de AEO-voordelen.
- Stel de rigide bepaling dat inspecties gebaseerd op de risicoanalyse van de ENS-aangifte in de zeehavens moeten plaatsvinden ter discussie. Dit onderwerp moet worden ingebracht in de lopende discussie over de uitvoeringspraktijk van het UCC bij de Europese Commissie/DG Taxud.

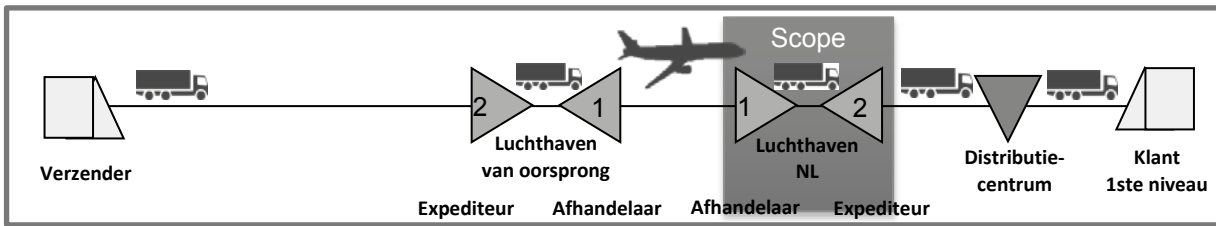
- Vervang geleidelijk de SAL door de ENS-aangifte.

Op basis van de verbetering van de ENS-aangifte, zou bij voldoende verbetering, ingezet moeten worden op het vervangen van de SAL door een beperkte, aanvullende melding. Deze melding zou het best toegevoegd kunnen worden aan de bestaande melding aankomst schip die op dit moment al door Portbase wordt ondersteund. De mogelijke besparing van de administratieve handelingen die hiermee zijn gemoeid, zijn becijferd op tenminste € 841.000. De besparing van regeldruk die dit oplevert is, echter groter aangezien een aangifteproces weggenomen wordt, en een dubbele risicoanalyse door de Douane wordt vermeden. Dit laatste zal wellicht niet leiden tot minder fysieke en scaninspecties (aangezien dat aantal door andere factoren wordt bepaald), maar wel tot het verminderen van de mogelijkheid dat bedrijven op verschillende momenten in de keten met inspectie-eisen worden geconfronteerd. Daarnaast geldt dat een risicoanalyse in een eerder stadium op basis van de ENS-aangifte, betrokken partijen ook beter in staat stelt op een eventuele inspectie te anticiperen, en de last voor de ladingbelanghebbende zoveel mogelijk beperkt blijft. Deze beperking van de onzekerheid leidt tot veel grotere besparingen dan de pure besparing van administratieve handelingen.

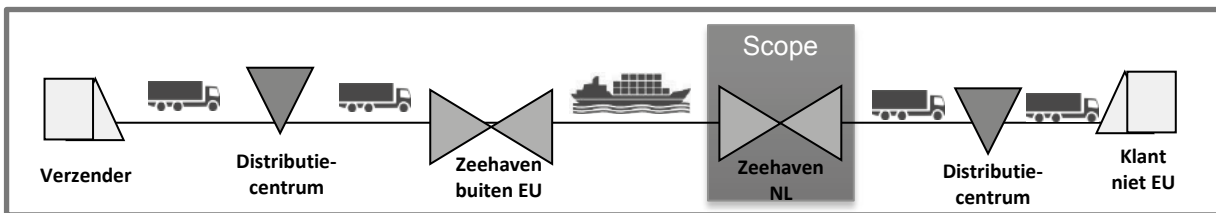
- Tenslotte: stimuleer zoveel mogelijk het doen van periodieke aangiften voor de invoeraangifte. Zie hiervoor ook sectie 3.2.

De verantwoordelijke partij voor bovenstaande adviezen is voornamelijk de Douane, aangezien veel van de adviezen binnen de bestaande wetgevende kaders kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast kan het ministerie van Financiën een ondersteunende rol spelen bij het verkrijgen van de benodigde politieke speelruimte bij de Europese Commissie.

### 3 In de lucht- of zeehaven



Figuur 3: Luchtvrachtketen en scope in dit hoofdstuk



Figuur 4: Zeevrachtketen en scope in dit hoofdstuk

#### 3.1 Vervang de SAL door een eenvoudige melding

Voor aankomst van het schip moet een summiere aangifte bij lossing worden gedaan aan de Douane. Deze aangifte is grotendeels hetzelfde als de ENS-aangifte die al voor vertrek van het schip in de haven van vertrek is gedaan. Daarnaast kan de SAL ook aanleiding geven tot administratieve controles of inspecties. Voor de administratieve controles houden ladingbelanghebbenden en expediteurs uitgebreide documentopslagsystemen aan om efficiënt aan de informatieverzoeken van de Douane te kunnen voldoen.

##### 3.1.1 Overzicht wet- en regelgeving

- UCC: artikel 4 punt 25 en 26;
- Implementing Provisions: artikel 184quinquies lid 2 en artikel 184sexies.

##### 3.1.2 Analyse

De ENS-aangifte is een innovatie aangezien het een aangifte-proces is dat op een voor bedrijven en overheid gunstig moment in de keten is gepositioneerd. De ENS-aangifte is te beschouwen als een verbetering van de SAL, met meer uitgebreide informatie over de goederen op een eerder moment in de keten. In de modernisering van het UCC is echter de SAL nog niet volledig vervangen door de ENS-aangifte. De reden daarvoor is in het vorige hoofdstuk al aangegeven: de informatiekwaliteit van de ENS-aangifte is nog niet voldoende.

Wanneer bij versterking van de ENS-aangifte die informatiekwaliteit wel verbetert, is het logisch dat de SAL vervangen wordt door een beperkte melding. De enige informatie die de SAL toevoegt aan de ENS-aangifte is de precieze locatie van lossing. Dit is informatie die ook eenvoudig toegevoegd kan worden aan de Melding

Aankomst Schip die nu ook al wordt gedaan aan zowel de Douane en de Havenmeester.

De besparing voor het afschaffen van de SAL bestrijkt nagenoeg het volledige bedrag voor het indienen van de SAL zoals dat nu door de rederij-agenten gebeurt. Dit bedrag is becijferd op € 850.000. De totale besparing die te realiseren is, is € 841.000

### 3.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Op basis van de verbetering van de ENS-aangifte, zou bij voldoende verbetering, door Douane, ondersteunt door het ministerie van Financiën, moeten worden ingezet op het vervangen van de SAL door een beperkte, aanvullende melding. Deze melding zou het best toegevoegd kunnen worden aan de bestaande Melding Aankomst Schip die op dit moment al door Portbase wordt ondersteund. De mogelijke besparing bestaat uit de administratieve handelingen die gerelateerd zijn aan de indiening van de SAL, en uit het vermijden van controles die al op basis van de ENS-aangifte zouden kunnen worden geïdentificeerd. Deze laatste besparing zit vooral in de voorspelbaarheid van de controle, en de mogelijkheid voor bedrijven om in hun logistieke proces op de controle te kunnen anticiperen.

## 3.2 **Vereenvoudig invoeraangifte en reduceer uitgebreide goederenclassificatie in de internationale handel**

Niet-communautaire goederen die het douanegebied van de EU binnenkomen kunnen in het vrije verkeer van de EU worden gebracht door een invoeraangifte te doen bij de Douane. Aangifte kan gedaan worden met het formulier 'Enig document' of met een elektronische aangifte. Bij de aangifte moeten formaliteiten worden vervuld, zoals het overleggen van facturen en het beschikbaar houden van de goederen voor controle door de Douane. Bij de invoer van goederen in de EU moeten er meestal invoerheffingen betaald worden. De rechten bij invoer worden over een 'maatstaf van heffing' betaald. De maatstaf van heffing is vastgesteld door de EU. Dit bedrag is voor alle EU-lidstaten gelijk, maar kan verschillen per goederencategorie, herkomstland, of omwille van een andere preferentiële of beperkende regeling (bijvoorbeeld een quotum).

Het invoeraangifteproces is aanvullend op de summie aangiftes (ENS-aangifte en SAL) die in een eerder stadium in de keten zijn gedaan. De invoeraangifte is ook een zogenaamde opvolgingsregeling voor goederen in een RTO: het in het vrije verkeer brengen van goederen. In de invoeraangifte is de set basisgegevens weliswaar grotendeels gelijk aan die in de ENS-aangifte en SAL, maar er zijn belangrijke aanvullende gegevens-elementen zoals waarde en een nauwkeurigere goederenclassificatie, waardoor heffing van belasting en invoerrechten mogelijk wordt.

Door de specificering van goederensoort en herkomstland en allerlei specifieke preferentiële (bijvoorbeeld de vrijstelling van invoerrechten) of verzwarende regelingen (bijvoorbeeld een invoervergunningsplicht) wordt de regeldruk bij de invoeraangifte wel substantieel zwaarder dan bij de summie aangiftes. Dit wordt versterkt door aanvullende eisen die de Nederlandse Douane stelt aan de goederenclassificering ten opzichte van andere landen.

Het aantal documenten dat op verzoek van de Douane bij de aangifte gevoegd moet worden, is ook significant. Daarnaast voert de Douane over de invoeraangifte nog een keer een risicoanalyse uit, waardoor de goederen weer geselecteerd kunnen worden voor een administratieve of fysieke controle. De regeldruk wordt verder verhoogd door het feit dat de douane-expediteur een vergunning "Toegelaten douane-expediteur" moet hebben, en een aparte vergunning om elektronisch aangifte te mogen doen. Er zijn meer mogelijkheden om de invoeraangifte periodiek in te dienen (bijvoorbeeld per maand). Hiervoor is een vergunning "Vereenvoudigde Aangifte in het Vrije Verkeer Brengen" vereist. Daarnaast is het bij selectie naar aanleiding van de invoeraangifte mogelijk om de controle te verleggen naar de loslocatie van de ladingbelanghebbende of een dienstverlener. Daarvoor is de vergunning "Toegelaten Geadresseerde" nodig.

### 3.2.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

Omtrent de invoeraangifte spelen o.a. de volgende artikelen in het communautair douanewetboek:

- artikel 218 Implementing Provisions. UCC;
- artikel 178, lid 1, en artikel 218, lid 1, letter b, Implementing Provisions. UCC.

### 3.2.2 *Analyse*

De ENS-aangifte en de SAL dekken de veiligheidsrisico's af, dus de invoeraangifte dient vooral een fiscaal doel. De controle daarvoor kan altijd achteraf op basis van de bedrijfsadministratie plaatsvinden, zoals dat ook bij BTW gebeurt. De regeldruk die de invoeraangifte bij aangiftes per zending veroorzaakt, is dus in feite vermijdbaar. De aanvullende eisen aan goederenclassificatie kunnen voordelig zijn vanwege preferentieel voordeel op heel specifieke goederencategorieën, maar veroorzaken ook complexiteit bij het identificeren van de juiste goederencategorie. De hoeveelheid verschillende vergunningen zou wellicht kunnen worden herzien, omdat de eisen aan de aanvrager voor de verschillende vergunningen niet anders hoeven te zijn.

De totale regeldruk voor invoer zijn gecijferd op € 22.995.000 voor de voorbereiding van de aangifte door de ladingbelanghebbende en € 40.840.000 voor de vergoeding aan de douane-expediteur die de indiening en aanvullende ondersteuning verzorgt. Bij de overgang op een periodieke aangifte kan een groot deel van deze kosten uitgespaard worden. De meest realistische schatting is dat de besparing een deel van de vergoeding voor de douane-expediteur zal betreffen. Het deel dat overblijft zal vooral de vergoeding zijn voor de ondersteuning bij inspecties en andere ondersteuning richting de Douane. Dit is echter maar een klein deel van de kosten. Als besparing wordt uitgegaan van 75% van € 40.840.000 = € 30.630.000. Deze besparingen worden al gerealiseerd door ladingbelanghebbenden die al zijn overgegaan op periodieke invoeraangiften.

De ladingbelanghebbenden besteden gezamenlijk zo'n € 7.600.000 aan het verifiëren van goederencodes bij invoeraangiften. Bij het vereenvoudigen van de productclassificatie kan een groot deel van deze kosten bespaard worden.



### 3.2.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Stimuleer periodieke invoeraangiftes, zoals dat ook bij de BTW gebruikelijk is, en ontmoedig het doen van een invoeraangifte per zending.

Stel de additionele eisen die Nederland stelt aan de goederenclassificatie ter discussie en onderzoek welke aanvullende digits in de goederenclassificatie kunnen vervallen.

Vereenvoudig en/of verenig de additionele vergunningen die deze stap nu moeilijker maken. Een vergunning voor een elektronische aangifte kan in feite ook meteen de toestemming vereenvoudigde aangifte en de vergunning toegelaten geadresseerde omvatten. De besparing die hiermee gemoeid is, is substantieel, aangezien nu zowel de ladingbelanghebbende als de douane-expediteur veel inspanningen plegen voor handelingen rondom individuele zendingen. De besparing is zonder nader onderzoek moeilijk te kwantificeren aangezien de specifieke bedrijfssituatie een belangrijke rol speelt bij de kwantificering.

De invoeraangifte is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. De goederenclassificatie is een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministeries van Financiën, EZ en BUZA. Het ministerie van Financiën zou in dezen echter voortrekker moeten zijn.

### 3.3 **Richt Maasvlakte 2 in als douanegebied en onderhoud inspectieregimes gezamenlijk**

Na de SAL en lossing verblijven de goederen in een zogenaamde ruimte voor tijdelijke opslag (RTO). Hier mogen de goederen 45 dagen verblijven. Daarna moet een opvolgingsregeling bij de Douane gemeld zijn. In de RTO mogen eenvoudige handelingen aan de goederen worden uitgevoerd die nodig zijn voor de instandhouding van de goederen. Dit kan zijn koeling, of elektriciteitsvoorziening voor een koelcontainer. In de praktijk zijn terminals in de zeehaven vaak RTO-vergunninghouder. De terminal is dan tegenover de Douane verantwoordelijk voor de goederen in de RTO. De Douane dient daarvoor de ruimte goed te keuren. De ruimte moet in de buurt zijn van een Douanekantoor vanwege het intensieve toezicht van de Douane op de activiteiten in de RTO. Daarnaast moet een zekerheid gesteld worden voor rechten op de goederen in het RTO. Voor de zekerheidsstelling zijn er regels over de manier waarop de af te dragen rechten bepaald moeten worden. Bij een containerterminal, of enige andere terminal, is dat vaak moeilijk, omdat de terminal niet over voldoende informatie omtrent de waarde van de goederen beschikt. Daarom is er, voor containers, een forfaitair bedrag van € 7.000 in de regelgeving opgenomen. De maximale zekerheidsstelling is € 1.400.000, zijnde het bedrag aan rechten van een container met sigaretten. De Douane kan overigens ook de zekerheid matigen. In principe moet voor iedere inschrijving zekerheid gesteld worden, maar de RTO-beheerder kan ook een "vergunning voor een doorlopende zekerheid" aanvragen.

In de praktijk is de zekerheidsstelling een zware eis, ook met de mogelijkheid tot matiging, hoewel deze bij een AEO-certificaathouder tot €0 kan worden gematigd. Voor veel terminals die containers overslaan zonder AEO-certificering is het ondoenlijk om een zekerheid van € 1.400.000 aan te houden, of het risico te lopen

dat de Douane de zekerheid opeist. Hierdoor zijn er maar een beperkt aantal vergunninghouders voor een RTO in Nederland.

### 3.3.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- UCC: artikelen 50 en volgende;
- Implementing Provisions: artikelen 185 en volgende;
- Algemene douaneregeling: artikelen 2:6 tot en met 2:8.

### 3.3.2 *Analyse*

Er is in principe een mogelijkheid om de regeldruk van de terminal af te wentelen op de ladingbelanghebbenden door de zekerheidsstelling van de lading door de ladingbelanghebbende te laten uitvoeren. Met de informatie van de ENS-aangifte weten partijen in principe al weken vooraf welke goederen naar de terminal komen. Vooral voor kleinere terminals kan deze verlegging aantrekkelijk zijn, omdat het risicoprofiel en, bijvoorbeeld de AEO-certificering van een ladingbelanghebbende, de zekerheidsstelling en de regeldruk van het inspectieregime van de Douane in zijn totaliteit zou kunnen verlagen. De vraag is of dit beperkte voordeel opweegt tegen de additionele administratieve inspanning om ladingbelanghebbenden te vragen om zekerheidsstelling (waarvoor ook weer additionele douanevergunningen zoals de vergunning doorlopende zekerheidsstelling voor goederen zonder verhoogd frauderisico, nodig zijn).

Hiernaast is het aanvragen van de RTO-vergunning erg belastend. Omdat het vergunningensysteem modulair is opgebouwd en het aanvraagproces heel gelaagd is in de zin dat om de ene vergunning aan te vragen, een andere nodig is, is het voor een bedrijf lastig om de juiste inspanning en de doorlooptijd in te schatten. Dit leidt tot aanzienlijke onzekerheid bij bedrijven die RTO-houder willen worden.

Los van de hoge drempels van de inrichting en aanvraag van een RTO, en de daarbij behorende zekerheidsstelling, of de inspanning om die zekerheidsstelling te kunnen reduceren, is een belangrijk knelpunt het vervoer tussen RTO's. Dit komt veel voor in het zeehavengebied, waar containers in een terminal worden gelost, en in een andere terminal moeten worden geladen. Dit zogenaamde inter-terminal-transport wordt nu beschouwd als een activiteit waarvoor de Douane geïnformeerd moet worden over een opvolgingsregeling. Dat betekent in de praktijk dat voor inter-terminal-transport een transit-aangifte<sup>3</sup> moet worden gedaan, ook als het transport in feite het oversteken van de weg betreft. De transit-aangifte is een relatief zwaar middel om toezicht te houden op inter-terminal-transport, omdat het een aangifteproces is, dat ook onderhevig is aan risicoanalyse, en potentieel tot controles en fysieke inspecties kan leiden.

Een belangrijke ontwikkeling die dit probleem gaat versterken is de uitbreiding van de Tweede Maasvlakte, waar door de toevoeging van terminals van verschillende eigenaren het inter-terminal-transport zal toenemen. De Douane is in gesprek met de betrokken terminal-operators over de inrichting van een vrije zone type 2 zoals dat ook op de Luchthaven Schiphol het geval is. Dit heeft wel veel voeten in de aarde, aangezien er dan overeenstemming moet zijn over o.a. een gezamenlijke, of tenminste vergelijkbare wijze van RTO-administratie, en de uitwisseling van

---

<sup>3</sup> Een nader discussie van de transit-regeling staat in sectie 6.2.

informatie, waardoor de noodzaak van transit-aangiftes vermeden wordt. Op Schiphol speelt het port community systeem Cargonaut een centrale rol in het administreren van de vrije zone. In Rotterdam zou Portbase een vergelijkbare rol moeten gaan spelen als deze ontwikkeling naar een vrije zone wordt doorgezet.

De totale regeldruk die gemoeid is met het inter-terminal-transport bestaat uit het opmaken van transit-aangiftes voor alle inter-terminalbewegingen. Dit kost ongeveer € 15 voor elke inter-terminal-beweging. Het inter-terminal-verkeer is naar schatting 5% van het totale binnenkomende volume: 295.000 containers. Bij een vrije zone of vergelijkbaar regime vallen deze kosten volledig weg. De totale besparing is dan € 4.425.000.

### 3.3.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

De ontwikkeling naar een vrije zone type 2, of een vergelijkbaar regime, op de Maasvlakte moet krachtig worden doorgezet om te voorkomen dat de uitbreiding en versnippering van activiteiten leidt tot een verhoging van de regeldruk die is gerelateerd aan de inrichting van RTO's en het verkeer tussen dicht bij elkaar gelegen RTO's. Deze ontwikkeling is urgent, omdat hier weliswaar geen wetgeving voor hoeft te worden aangepast (de vrije zone type 2 bestaat al in de wetgeving en in de praktijk), maar de invoering in de haven van Rotterdam vereist substantiële investeringen en algemeen commitment van alle betrokken partijen. Voor de operationele start van de nieuwe terminal van APM Terminals in zomer 2014 moet er tenminste uitzicht zijn op een mogelijke oplossing.

De verantwoordelijke partij voor bovenstaande adviezen is voornamelijk de Douane. Daarnaast kan het ministerie van Financiën een ondersteunende rol spelen.

Er gelden verschillende toezichts- en veiligheidsregimes in de zeehaven, als gevolg van het AEO-certificaat, de RTO-vergunning en bijvoorbeeld de International Ship and Port Facility Security Code (ISPS). De eisen van deze regelingen overlappen gedeeltelijk. Daarnaast zijn er officiële audits voorgeschreven om te controleren of de betrokken bedrijven nog wel aan de eisen voldoen. Zo dient de Douane te allen tijde in het eerste jaar na afgifte van het AEO-certificaat nauwlettend toezicht moeten verrichten en de status in de basis iedere drie jaar moeten herbeoordelen. Ook voor de RTO-vergunning moet worden onderzocht of te allen tijde aan alle eisen blijft worden voldaan. Deze audit-comités bestaan voor elke regeling uit andere partijen of experts. Het verdient aanbeveling om te komen tot een geïntegreerd toezicht op alle relevante veiligheidsregimes, of tenminste een uitwisseling van informatie, waardoor opvolgende audits rekening kunnen houden met de resultaten uit vorige audits voor andere regelingen.

De verantwoordelijke partij voor bovenstaande adviezen is voornamelijk het ministerie van Financiën. Daarnaast is het ministerie van I&M verantwoordelijk voor de ISPS-regeling en de daarbij behorende Havenbeveiligingswet.

### 3.4 **Verschuif inspectiedruk naar de bedrijfslocaties van de ladingbelanghebbende**

De Douane kan op basis van de ENS-aangifte, SAL of invoeraangifte besluiten de bewuste goederen te inspecteren. Naast een administratieve controle, waarbij van

bedrijven additionele informatie wordt gevraagd, beschikt de Douane over twee inspectiemethoden: de scancontrole en de fysieke controle.

### **Scancontrole**

Op basis van de risicoanalyse van de Douane voor Safety & Security en Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM) kan een zending geselecteerd worden voor een controle.

Wanneer een container geselecteerd is voor een scancontrole door de Douane moet de container van de terminal naar de X-Ray scanner van de Douane gebracht worden en dan weer terug. De rit alleen kan een uur duren, omdat de terminal niet noodzakelijkerwijs vlak bij de locatie van de scanner ligt. De wachttijd voor de scanner hangt af van dag en tijd en kan voor veel vertraging zorgen, maar het scannen zelf gebeurt in enkele minuten. Indien er echter een fysieke controle plaats moet vinden naar aanleiding van de scan, is de vertraging minimaal een dagdeel en soms enkele dagen. Door de vertraging en onvoorspelbaarheid in deze processen kan achterlandtransport pas gepland worden na vrijgave. Deze veroorzaakt extra vertraging door tijd tussen planning en daadwerkelijk transport. Bovendien kost dit meer door de additionele administratieve afhandeling en monitoring die nodig is voor de individuele container.

In deze studie is uitgegaan, voor de binnenkomende containerstroom, van 53.380 gescande containers per jaar. Totale kosten voor een scan-inspectie van een container zijn ongeveer € 290. De totale regeldruk van containerscan-inspectie bij binnenkomst is daarom €15.480.200 per jaar.

### **Fysieke controle**

Bij een fysieke controle worden de containerinhoud en de douanedocumenten gecontroleerd. Om de veiligheid van douanemedewerkers te waarborgen is een gasvrij-verklaring benodigd alvorens de fysieke controle plaats mag vinden. Eerdere resultaten van gascontroles zijn niet meer geldig, omdat door vocht en andere omstandigheden de situatie kan veranderen. Een controle of lossing van een container dient daarom aansluitend aan een gasmeting plaats te vinden. Het ontgassen dient te gebeuren door een gespecialiseerd bedrijf (zie ook sectie 5.1). Voor een fysieke controle is transport nodig van de opslaglocatie naar de inspectielocatie. Voor bepaalde inspecties (als gevolg van de ENS-aangifte of SAL) is dat in de zeehaven, en voor inspecties naar aanleiding van de invoeraangifte kan dat bij de loslocatie van de ladingbelanghebbende. In beide gevallen ontstaat er vooral vertraging in de beschikbaarheid van de lading. Bij inspectie in de zeehaven is die vertraging het grootst.

AEO-gecertificeerde bedrijven kunnen aanspraak maken op een aantal voordelen zoals een kennisgeving vooraf over de controle, voorrang bij de control, en een lagere kans op controle. Als de fysieke controle voortvloeit uit de invoeraangifte kan de controle plaatsvinden op de loslocatie van de ladingbelanghebbende. Dit betekent dat de container na lossing en inspectie door de Douane niet noodzakelijk opnieuw moet worden ingepakt. In de praktijk is dit een enorme lastenverlichting, want in veel containers zijn de goederen los geladen met een heel hoge verpakkingsdichtheid om zoveel mogelijk goederen in een container te kunnen verzenden. De extra handeling brengt tevens extra schade teweeg en soms is het ook niet mogelijk de goederen netjes terug in de container te krijgen. Naast

kostenvoordelen door het voorkomen van schade en het uitblijven van extra terminaltransport, heeft dit ook logistieke voordelen, omdat vertraging geminimaliseerd kan worden en achterlandtransport vooraf kan worden gepland.

In deze studie is uitgegaan van 1% van het totaal aantal binnenkomende containers voor het aantal fysieke inspecties: 31.400 containers per jaar. Totale kosten voor een fysieke inspectie van een container zijn ongeveer € 1.200. De totale regeldruk van fysieke inspecties op binnenkomende containerstromen is € 37.680.000.

#### 3.4.1 *Wet- en regelgeving*

- UCC: art 13;
- Algemene Douanewet: hoofdstuk 1, afdeling 1.2, paragraaf 1.2.4.

#### 3.4.2 *Analyse regeldruk scan en fysieke controle*

De risicoanalyses die de Douane uitvoert op de diverse aangiften (ENS-aangifte, SAL en invoeraangifte) leiden tot selecties voor controle van documentatie, en scan- en fysieke controles. In de kwantificering van deze activiteiten is vastgesteld dat het hier om substantiële inspanningen gaat van ladingbelanghebbenden en douane-expediteurs. Het kunnen voldoen aan verzoeken van de Douane voor aanvullende documenten en certificaten voor individuele transacties vraagt in de praktijk dat bedrijven uitgebreide boekhoudingen inrichten om snel die documenten te kunnen verstrekken. Daarnaast kosten scan- en fysieke controles geld, doordat voor het ter beschikking stellen van de lading voor inspectie dienstverleners moeten worden betaald, en doordat de controles tijdverlies opleveren. Het hebben van een AEO-certificaat maakt het mogelijk vooral de lasten van een fysieke controle substantieel te beperken. Dit geldt echter alleen voor de controles op basis van de invoeraangifte en voor die bedrijven die optimaal in staat zijn hun voordeel te doen met de gegunde voordelen van hun AEO-status. Daarbij speelt niet alleen hun eigen ondernemerschap (of het tekort daaraan) een rol, maar ook belemmeringen in de mate waarin de Douane goed geïnformeerd kan worden over de AEO-status van het bedrijf.

#### 3.4.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Er is een aantal concrete mogelijkheden tot vermindering van regeldruk gerelateerd aan inspecties door de Douane:

1. De kosten die nu gerekend worden voor bepaalde handelingen om goederen beschikbaar te maken voor inspectie (uitslaan uit de terminal, vervoer naar een inspectielocatie, en uitpakken van de container) zijn niet marktconform of kunnen vermeden worden als de inspectie beter ingepast wordt in het logistieke proces van de ondernemingen. De marktconformiteit blijkt uit het feit dat bedrijven bijvoorbeeld stellen dat zij zelf containers goedkoper uit kunnen pakken dan de Douane. Dit is een hardnekkiger probleem dan het lijkt, omdat de aanbesteding van de losactiviteiten in de douaneloods wel een open aanbesteding is, waarbij enige marktwerking mag worden verwacht. Het is onze analyse dat de economische concentratie van activiteiten (het zogenaamde natuurlijk monopolie van de inspecties in de zeehaven) ook een rol speelt. Deze concentratie wordt volop doorgezet in de ontwikkeling van de Rijks Inspectie Terminal (RIT) op de Maasvlakte. Deze situatie is vergelijkbaar met de centrale inspectielocatie die bestaat op de Luchthaven Schiphol. Deze centrale

faciliteiten dienen het doel van inspectie-efficiëntie, maar dragen, getuige deze analyse ook een gevaar in zich dat de kosten van handelingen uiteindelijk niet marktconform zijn. Hieraan dient in de ontwikkeling van de aanbestedingsprocedure nadrukkelijk aandacht worden besteed.

2. Het kan bedrijven makkelijker gemaakt worden om documenten ter beschikking te stellen aan de Douane door bestaande initiatieven zoals het EU-project CASSANDRA, waar gewerkt wordt aan nieuwe IT-voorzieningen waarmee de Douane eenvoudiger en vollediger met de juiste en volledige informatie kan worden voorzien, actief op te schalen. Dit zal zowel aan de kant van de Douane, als aan de kant van vooral een klein aantal grote douane-expediteurs tot substantiële besparingen leiden.
3. De Douane kan, samen met het ministerie van Financiën, actief zoeken naar de ruimte in de bestaande douanewetgeving om meer inspecties te verleggen naar eigen locaties van ladingbelanghebbenden, of tenminste geselecteerde en geoutilleerde locaties in het achterland. Dit geldt vooral voor inspecties die nu in de zeehaven moeten plaatsvinden. Dit levert een substantiële besparing op van de regeldruk die nu gemoeid zijn met de scancontrole, maar vooral met de fysieke controle.
4. De Douane, in samenwerking met brancheverenigingen, moet zich actief inspannen om de voordelen van de AEO-status voor bedrijven te verwezenlijken. Hier is al een belangrijke ontwikkeling in gang gezet door het makkelijker te maken voor bedrijven om bij hun aangiftes aan te geven dat ze de AEO-status hebben. Een grotere stap vooruit zou zijn het actief faciliteren van dual-filing, waarmee tegelijkertijd, zoals al eerder in sectie is opgemerkt, de kwaliteit van de ENS-aangifte, en de voorspelbaarheid van inspecties wordt vergroot. De grootste belemmering hiervoor ligt in de keuzes die rederijen gemaakt hebben bij het automatiseren van dit aangifteproces. Hiervoor is een bredere aanpak nodig, waarin ook het Havenbedrijf Rotterdam, de containerterminals en de ministeries van I&M en EZ, en wellicht ook vanuit een handelsbevorderingsverantwoordelijkheid, het ministerie van BuZa, betrokken worden om de dialoog met de rederijen, en hun vertegenwoordigend orgaan, de World Shipping Council, aan te gaan.

Voor de scankosten en fysieke inspectiekosten kan uitgegaan worden van een besparing van vergelijkbare grootte als alle documenten gedigitaliseerd worden, en kan de wachttijd effectief worden gereduceerd tot nul. Daarnaast kan beargumenteerd worden dat alle gedwongen kosten voor de scancontrole kunnen vervallen als het ophalen van de container samenvalt met het naar de scan rijden. Voor de scancontrole blijven dan geen kosten over. Voor de fysieke controle blijft het fysieke uitpakken en het splitsen van de Bill of Lading nodig. Dit is bij elkaar ongeveer € 400. Voor de totale besparing kan dus uitgegaan worden bedrag van  $53.380 \cdot 290 + 31.400 \cdot 800 = € 40.600.000$ . Hierin is inbegrepen een besparing van zo'n € 14.300.000 die nu al beschikbaar is voor AEO-bedrijven.

De inspectiedruk van de Douane vormt een belangrijke component in de totale regeldruk van het douanetoezicht in internationale goederenstromen. Er zijn veel ontwikkelingen die als doel hebben delen van deze inspectiedruk te mitigeren. Hierbij wordt ook voortgang gemaakt. De effectiviteit van de verschillende initiatieven zou sterk vergroot kunnen worden. Dit kan door de Douane en de beleidsverantwoordelijke ministeries (Financiën en EZ, I&M, V&J en Buitenlandse

Zaken), erop aan te spreken dat zij de coördinerende rol van de Douane krachtiger vorm geven. Daarnaast kunnen zij actief met de betrokken ministeries, bedrijfsleven en kennisinstellingen de lopende initiatieven gaan opschalen, versterken, en inbedden in de bestaande beleidskaders. Tenslotte kunnen de Douane en de beleidsverantwoordelijke ministeries ingrijpende nieuwe initiatieven, zoals het mogelijk maken van dual-filing, daadwerkelijk initiëren. Daarbij moet het beleidsmatige uitgangspunt zijn dat alle belemmeringen die nu nog aan de keten worden opgelegd als gevolg van inspectie-eisen in principe ter discussie gesteld moeten kunnen worden, uiteraard met inachtneming van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de overheid heeft in het internationale handelsverkeer.

### **3.5 Borg kennis bij inspectiediensten en stroomlijn regelgeving en toezicht voor import van fytosanitaire goederen**

De verantwoordelijkheid voor inspectie van fytosanitaire goederen ligt bij de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), primair voor de control of teeltbedreigende, schadelijke organismen en bestrijdingsmiddelen aan de buitengrens. Het KwaliteitsControleBureau (KCB) heeft bij voor deze controles een uitvoerende rol, terwijl NVWA vooral faciliteert met systemen en toezicht op toegelaten inspectielocaties. Daarnaast heeft het KCB een eigenstandige verantwoordelijkheid bij het controleren op productkwaliteit.

Bij fytosanitaire goederen spelen verschillende specifieke knelpunten, waarvan de kennisborging van inspectiediensten door respondenten vooral als zorgwekkend wordt beschouwd. Andere knelpunten beschreven in deze paragraaf zijn tarieven en methoden van keuringen, het moment van keuren en de consequenties voor de keten.

Het kennisniveau bij toezichthouders (incl. de Douane en het KLPD) is een punt van zorg bij toezicht op specifieke goederensoorten. Reorganisatie van diensten kan betekenen dat specialistische kennis verloren gaat. Daarbij speelt, vooral in sectoren waar het om specifieke product- of technische kennis gaat, dat deze kennis over een groot aantal jaren opgebouwd wordt, en niet eenvoudig aan nieuwe medewerkers over te brengen is. De vergrijzing van het personeelsbestand bij bijna alle toezichthouders zal dit probleem versterken.

In de uitvoering van toezicht maken verschillende diensten gebruik van zelfstandige bestuursorganen. Het bedrijfsleven ervaart hiervan onder andere een regeldrukknelpunt omdat de bestuursorganen taken uitvoeren die ook commercieel uitgevoerd kunnen worden tegen een, volgens respondenten, lager tarief. Zo wordt een groot deel van de controles voor NVWA op fruit uitgevoerd door het KCB. Dit is een zelfstandig bestuursorgaan onder toezicht van het ministerie van EZ. Naast het KCB zijn er nog drie controlebureaus: het NAK (zaden, pootgoed), Naktuinbouw, en de BKD (bloembollen). Na keuring geeft het KCB een P2-code uit die bij een aangifte ten invoer vermeld moet worden.

Hiernaast wordt door enkele respondenten de wijze van testen niet in alle gevallen als effectief gezien, omdat enkel lokaal op de schil wordt getest. In andere gevallen wordt in het testproces onnodig veel producten vernietigd, omdat volgens respondenten bij sommige producten grote monsters worden genomen die in het testproces verloren gaan. Volgens respondenten zijn moderne meetmethoden

beschikbaar waarbij effectiever getest kan worden en het productverlies sterk beperkt kan worden.

Het moment van de controle van het KCB luistert nauw in het logistieke proces van de ondernemers, omdat de goederen vaak bij binnenkomst al meteen een verkoopbestemming hebben. Daardoor leidt een controle van het KCB bijna altijd tot oponthoud in de logistieke operatie van de exporteur. Aan de andere kant van het warehouse staat vaak al een vrachtwagen te wachten op de lading, terwijl de controle nog plaatsvindt. Voor het overgrote deel van de lading vindt het lossen van containers 's ochtends vroeg plaats. Wanneer een KCB-inspecteur pas om 11:00 of 12:00 beschikbaar is, leidt dit tot een hoog irritatiegehalte en vertraging. Het aantal keuringen is niet openbaar, waardoor de jaarlijkse kosten niet berekend kunnen worden. Een KCB-inspecteur rekent een voorrijtarief € 1,36-1,42 per minuut als vergoeding voor de keuring. Een keuring duurt 45 minuten tot een uur.

Een ander aspect dat voortvloeit uit de controle verantwoordelijkheid van de NVWA/KCB is dat lading letterlijk "vastgelegd" kan worden totdat een beslissing is genomen wat er met die lading wel of niet mag gebeuren. Dit gaat soms om een partij die onderdeel is van een veel grotere zending. Door het vastleggen komt dan de hele zending stil te staan voor een aantal uren of dagen die het kost om een beslissing te nemen. Dit soort vertraging leidt in de fruithandel vaak meteen tot verlies van waarde, of in het ergste geval, verlies van de complete zending. Dit laatste is ook het geval als de zending afgekeurd wordt. In dat geval moet de partij in quarantaine genomen worden, en moet worden weggevoerd naar een destructiebedrijf, of, in enkele gevallen kan de lading alsnog naar een niet-EU lidstaat worden verkocht (Rusland komt veel voor als bestemmingsland).

Bedrijven beschouwen de inspecties van vooral het KCB als een last, aangezien het KCB controleert op kwaliteit van de producten, terwijl bedrijven dat zelf ook al doen, en bedrijven zelf vaak zwaarder controleren dan het KCB. Daarnaast wordt de wachttijd op controleurs als problematisch ervaren, omdat het om producten gaat die vaak snel door moeten naar de bestemming. De vereenvoudigingsmogelijkheid met het Reglement Interne Kwaliteitscontrole (RIK) wordt niet als erg zinvol ervaren, omdat het inspectieregime bij bedrijven nu al vaak laag is. Het RIK levert dan slechts een beperkte reductie van de inspectielast, terwijl er jaarlijks ge-audit wordt, in plaats van tweejaarlijks, en het personeel ook nog op cursus moet. De business case voor bedrijven voor het RIK is daarmee niet sterk.

Een ander knelpunt dat in interviews genoemd werd was de regelmatig veranderingen in de inspectie-eisen voor bepaalde categorieën fruit en herkomstlanden. De toezichtseisen veranderen met enige regelmaat, en bedrijven moeten er erg op bedacht zijn welke eisen er op een bepaald moment gelden voor hun productstromen. Voor bepaalde producten kunnen dan additionele documenteisen gesteld worden die een beperkte geldigheidsduur hebben, en waarvan de aanvraagprocedure arbeidsintensief is. Gezien de onzekerheid in de aanvoerlijnen (zeevervoer) is die beperkte geldigheidsduur gecombineerd met een intensieve aanvraagprocedure erg belastend.

### 3.5.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

Het regelgevingskader wordt gevormd door de Communautaire wet- en regelgeving betreffende plantgezondheid. De Nederlandse Warenwet is de basis voor het



overheidstoezicht op levensmiddelen en consumentenproducten. Daarnaast is relevant: de Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit uit 2006. Dit is de wet waaraan de NVWA de rol krijgt toebedeeld van (onafhankelijke) risicobeoordelingsinstantie.

Er is een veelheid van regels specifiek van toepassing op de groente- en fruitsector. Zo is er een aparte vergunning voor het mogen wegen van bananen, de zogenaamde "Vergunning Erkende Weger Bananen". Het moment van weging bij bananen is belangrijk, omdat bananen bij transport gewicht verliezen en het gewicht invloed heeft op de douanewaarde. Het gewicht moet daarom bij binnenkomst vastgesteld worden. Deze vergunning houdt in dat de weger een goedgekeurde installatie heeft, certificaten kan opmaken en waarmerken. Daarvoor is een speciaal stempel nodig dat apart aangevraagd moet worden. Het KCB ontleent haar bestaan aan de Landbouwkwaliteitswet, en meer in het bijzonder aan het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, artikel 14.

Het KCB kan bedrijven toelaten tot het RIK. Hiervoor gelden eisen van kwaliteitszorg en garanties voor productkwaliteit. De voorwaarden zijn:

- Goede controleresultaten in zes aaneengesloten maanden. Het afkeuringspercentage moet lager dan 10% zijn;
- Er moet een zorgsysteem zijn voor productkwaliteit conform de KCB-kwaliteitscode. Dit wordt door het KCB geverifieerd met een audit bij het aanvragende bedrijf.

Gevolg van deelname is een lagere frequentie van controles door het KCB. Als indicatie geldt dat dan nog maar 5% van de lading gecontroleerd wordt.

Vernietiging van groenten en fruit onder douanetoezicht vloeit voort uit artikel 182 lid 5 van het UCC.

### 3.5.2 *Analyse*

Om het toezicht op voldoende kwalitatief niveau te kunnen handhaven, moet gezocht worden naar nieuwe toezichtmodellen, waarin het betrokken bedrijfsleven een belangrijkere rol speelt. Het bedrijfsleven zal, omwille van haar concurrentiepositie, het gewenste kennisniveau handhaven en het verdient aanbeveling de toezichthouders hiervan te laten profiteren.

De regelgeving voor de invoer van fruit is complex vanwege de combinatie van een uitgebreid productscala en uitgebreide regels voor individuele productvariëteiten. Hierbij worden onder andere bewijsmiddelen van oorsprong vereist en verschillen contingenten of tariefschorsingen per variëteit en oorsprongslanden. Bovendien is er sprake van een ingewikkelde inspectiepraktijk, waarin verschillende inspectieinstanties naast elkaar toezicht houden op dezelfde goederenstroom. Een voorbeeld hiervan een variëteit mango's die onder CITES-wetgeving valt en daarom alleen vanuit teelt en niet vanuit het wild mag worden ingevoerd. Daarnaast is de inspectievergoeding die door de NVWA in rekening wordt gebracht hoog in vergelijking met vergoedingen die partijen in de markt voor vergelijkbare werkzaamheden betalen.

Mogelijkheden voor vereenvoudiging en vermindering van de regeldruk zitten in de regelgeving van invoervergunningen, waarbij de korte looptijd van vergunningen en

de aanvraagprocedure nu veel regeldruk opleveren. Daarnaast zou de vooraankondiging van wijzigingen in prioriteitsproducten en herkomstlanden voor inspectie, bedrijven beter in staat stellen hierop te anticiperen.

Een andere verbetermogelijkheid ligt in de flexibilisering van het toezicht door het KCB, waarbij nu de wachttijden op inspecteurs als problematisch worden ervaren. De oplossing ligt niet alleen bij het KCB, maar ook aan de kant van de bedrijven. Zij zouden in staat moeten zijn om met flexibelere planning de effectieve inzet van inspecteurs te accommoderen. Hierover is wel meer afstemming en flexibilisering van afspraken nodig.

Tenslotte is de vereenvoudiging van het toezicht met het RIK op dit moment voor veel bedrijven niet een aantrekkelijke optie. Voor bedrijven die zelf intensief op kwaliteit controleren zou het RIK een echte mogelijkheid voor vereenvoudiging van het toezicht moeten zijn. Dit kan alleen als met het RIK daadwerkelijk systeemgericht toezicht gaat plaatsvinden, in plaats van een beperking van het huidige transactiegerichte toezicht. In plaats van de jaarlijkse audit, zouden er dan een paar keer per jaar steekproefsgewijze controles kunnen plaatsvinden.

Er wordt bij het grenstoezicht in Nederland al een aantal jaren intensief samengewerkt tussen de Douane en andere toezichthouders, zoals NVWA. Uit deze samenwerking zijn ook belangrijke voordelen voor het bedrijfsleven voortgevloeid, zoals gecoördineerde inspecties. Een relevante ontwikkeling in dit kader is de ontwikkeling van het Single Window Handel en Transport, waarin de informatievoorziening naar verschillende toezichthoudende instanties zoals de Douane en de NVWA via een loket moet gaan lopen. Dit loket is in ontwikkeling, en zal een belangrijke impact hebben op de inschatting van de additionele regeldruk. Deze ontwikkeling bouwt voort op specifieke integratie van systemen voor het beleidsveld van de NVWA. Overigens zijn deze ontwikkelingen nu nog sterk gericht op de buitengrenzen (de zeehavens en Schiphol). Belangrijke besparingen in inspectielast, als gevolg van verdergaande samenwerking zijn nog te halen in binnenlandse locaties (distributiecentra, entrepots) die niet als buitengrenslocaties worden gezien.

De volgende besparingen zijn te realiseren: het doen van de aangifte NVWA valt weg als het SWHT volledig operationeel is (€ 2.079.000). Daarnaast zou de vertraging als gevolg van de controle door het KCB volledig gereduceerd moeten kunnen worden (€ 3.750.000). Ook op de tarieven van de inspecties door het KCB en de NVWA zou bespaard moeten kunnen worden als die meer marktconform worden. Hiervoor is uitgegaan van een reductie van 50% (€ 1.215.000). In totaal is dit € 7.044.000.

### 3.5.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

**Advies:** De kennisborging van toezichthouders in de logistieke sector, en dan met name die toezichthouders die veel product- of technische kennis moeten hebben voor het uitvoeren van hun taken, moet een aandachtspunt zijn voor de komende jaren. Nieuwe toezichtmodellen kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op zelfevaluatie en systeemtoezicht, cross-validatie van keuringen door concurrenten, tijdelijke detachering van bedrijfsmedewerkers naar controlediensten. In alle gevallen zal getracht moeten worden om tegelijkertijd de regeldruk te verminderen en het toezicht te verbeteren. Deze inspanning zal ook de behoefte aan flexibilisering van

de inspectiepraktijk van een toezichthouder als het KCB positief beïnvloeden. Daarnaast zal een vergroting van het kwaliteitsniveau van controles, en het onderzoeken van bijvoorbeeld de mogelijkheden van systeemtoezicht meehelpen om het RIK als vereenvoudigingsmogelijkheid sterker te maken. Een belangrijke ontwikkeling in dit kader is het initiatief van de Douane om, gezamenlijk met kennisinstellingen en het bedrijfsleven, een Masteropleiding Customs and Supply Chain Compliance te ontwikkelen, waar douanepersoneel samen met douane-experts van het bedrijfsleven onderwijs volgen.

De verantwoordelijke partijen hiervoor zijn het ministerie van EZ, de NVWA, het ministerie van I&M, de ILT, het ministerie van V&J, het KLPD, het ministerie van Financiën, de Douane.

Stel verder de complexiteit en onvoorspelbaarheid van de regelgeving voor de import van fruit ter discussie. Het ministerie van EZ wordt geadviseerd om deze complexiteit, en de onvoorspelbaarheid, veroorzaakt door frequente wijzigingen en korte vooraankondigingen van wijzigingen in Europees verband aan de orde te stellen.

### **3.6 Herzie aangifteprocedure fytosanitaire goederen per luchtvracht**

Voor planten en plantproducten zoals snijbloemen dient één belangrijke handeling plaats te vinden vóór de aangifte van ENS-aangifte en SAL: het aanvragen van het Fytosanitaire certificaat. De fytosanitaire inspectie bij snijbloemen is in het leven geroepen in de jaren '90 nadat op snijbloemen quarantaineorganismen werden gevonden. De mate waarin deze worden gevonden varieert tussen soorten. Daarom wordt onderscheid gemaakt in het inspectieregime tussen verschillende soorten planten en plantproducten.

Voor alle hoog risico goederen dient 4-8 uur voorafgaand aan het landen op een luchthaven fytosanitaire aangifte gedaan te worden in het aangiftesysteem Client van de NVWA, met aparte modules voor planten, voedsel, CITES-autoriteiten, dieren consumentenproducten. Het voordeel van losse modules is dat een ondernemer enkel de module aan hoeft te schaffen die van toepassing is. Door de hoge specialisatiegraad van partijen is dit voor ketenpartijen een voordeel. Geen van de respondenten heeft aangegeven hier nadelen van te ervaren. De fytosanitaire aangifte duurt 5 minuten. Hiernaast moet de voortgang van de aanvraag in de gaten gehouden worden om zeker te zijn dat deze goedgekeurd wordt. De respondenten schatten dat dit nog eens 5 minuten per aangifte in beslag neemt. De licentie voor Client kost €8,65 per aangifte. Een besparing kan voor dit onderwerp niet gekwantificeerd worden, omdat de cijfers die nodig zijn voor het maken van een kwantificering niet openbaar zijn.

De fytosanitaire wetgeving<sup>4</sup> reguleert de invoer van plantaardige goederen omdat bij invoer van planten en handel in de EU schadelijke organismen mee kunnen komen. Voor een aantal planten, vaak van een specifieke bestemming, geldt vanwege het hoge risico een invoerverbod. Deze planten mogen dus niet worden

---

<sup>4</sup> Onder andere de Europese Richtlijn 98/22/EG, verordening (EG) nr. 1756/2004, de richtlijn 2004/103/EG, de richtlijn 2004/105/EG en de Nederlandse wetgeving welke is geïmplementeerd middels de Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten, onder andere in artikel 10 tot en met 12.

ingevoerd in de EU. Sommige fyto-sanitaire goederen-soorten zijn 100% inspectieplichtig en van anderen dient steekproefsgewijs een bepaald percentage te worden geïnspecteerd. Voor de meeste snijbloemen worden "reduced checks" uitgevoerd, dat wil zeggen dat een steekproef voldoende is binnen 1 lading of van verschillende ladingen van hetzelfde product. De intensiteit van controles en de aard van inspecties hangen af van de soort en herkomst. In de diepgang van het fyto-sanitaire controle regime zijn drie mogelijkheden te onderscheiden:

- volledige fyto-sanitaire controle (documenten, identiteit en fyto-sanitair) op de plaats van binnenkomst. Onder identiteitscontrole wordt hier verstaan het overeenkomen van de verzonden goederen met die vermeldt op het fyto-sanitaire certificaat;
- verlegging van de controle naar een erkende inspectieplaats elders. Gecontroleerd worden dan documenten en identiteit;
- reduced check (steekproef).

De fyto-sanitaire inspectie kan plaatsvinden bij de afhandelaar of expediteur mits zij aan de voorwaarden hiervoor voldoen en erkende inspectielocatie zijn. De inspecties vinden meestal plaats op een erkende inspectielocatie van een expediteur binnen de vrije zone.

Het fyto-sanitair certificaat moet de zending begeleiden. De fyto-sanitaire keuring door het KCB wordt digitaal aangevraagd door de beheerder van de keuringslocatie, hetzij de afhandelaar of de expediteur. Deze vraagt een bloktijd aan binnen welke de inspecteur kan komen keuren. Van maandag tot vrijdag is er keuze uit 6 bloktijden per dag en in de weekenden 3 per dag. De fyto-sanitaire dienst antwoordt met een definitieve planning waarbij de voorkeur in overweging wordt genomen. De te keuren lading dient apart te worden opgeslagen. Een medewerker zet vooraf de dozen die moeten worden geïnspecteerd op de daarvoor ingerichte inspectietafel en begeleidt en assisteert de inspecteur wanneer deze arriveert.

Pas als de zending fyto-sanitair goedgekeurd is en de juiste bescheiden zijn ontvangen van de inspecteur kan douaneaangifte worden gedaan. Gedeeltelijke aangifte van zendingen is mogelijk, bijvoorbeeld in het geval er een Certificaat van Oorspong (CvO) ontbreekt (ten behoeve van verlaagd invoertarief). Zoals bij zeevracht krijgt de aangever binnen 5 minuten de elektronische terugmelding dat de lading vrij (75-80%), oranje (20-25%) of rood (2-3%) valt. Bij oranje wordt via e-mail extra informatie opgevraagd. Gemiddeld duurt het afhandelen van het Douaneverzoek voor extra informatie voor de expediteur 30 minuten. Als een zending rood valt, vindt een fysieke inspectie plaats. Bij controle inspecteert de Douane de juistheid van goederenomenclatuur, het gebruikstarief Douane en vergunning(en). Begeleiding van de inspecteur door loodspersoneel van de expediteur kost per zending gemiddeld 10 minuten. Als er niets aan de hand is, duurt dit ca. 2 uur. De kosten van 2 uur vertraging zijn verwaarloosbaar als er voldoende ruimte is in de loods van de expediteur om de zending apart te zetten. Bij drukte kan dit in theorie tot vertraging van andere zendingen leiden met extra transport(kosten) tot gevolg en deze kunnen bij luchtvracht sterk oplopen. In de praktijk komt dit echter nooit voor. Eén van de respondenten gaf aan dat een inspecteur er voorheen binnen maximaal 2 uur was, terwijl nu de expediteur dient in te schrijven op bloktijden voor douanevisitatie waarna de Douane de visitaties plant

en de definitieve tijden terugkoppelt. Als op vrijdagmiddag de bloktijden vol zijn, kan het gebeuren dat de keuring pas op maandagochtend wordt uitgevoerd.

De ULDs<sup>5</sup> blijven onder douanetoezicht tot invoer of wederuitvoer. Omdat het gebied rond Schiphol een Douanevrije zone is, hoeft voor de goederen die binnen de zone zijn niet direct na landen aangifte te worden gedaan. Daarbuiten is zonder invoer zoals bij reguliere vracht bij verlegde inspectie een T1<sup>6</sup> document en/of NCTS<sup>7</sup> (New Computerised Transit System) aangifte nodig.

Bij transport van fytosanitaire goederen tussen lidstaten en bij schriftelijke verlegging van de Identiteits- en Fytosanitaire controle in Nederland dient een Europees Fytosanitair Vervoersdocument (Model 99) te worden aangevraagd. Dit geldt niet voor zendingen die digitaal zijn aangemeld of bij zendingen die binnen Schiphol worden verlegd. Vanwege de digitale aanmelding kan worden aangenomen dat dit geldt voor alle zendingen via luchtvracht. Transshipments van luchtvracht zijn, net als transshipments bij zeevracht, vrijgesteld van fytosanitaire controles.

---

<sup>5</sup> Unit Load Device, vliegtuigplaat waarop losse vracht wordt opgebouwd tot een compacte laadeenheid.

<sup>6</sup> Code op transportbegeleidingsdocument die aangeeft dat goederen onder douanetoezicht worden vervoerd

<sup>7</sup> Voor elektronische aangifte van vervoer van goederen onder douanetoezicht. Een begeleidingsdocument is dan niet meer nodig.

### 3.6.1 Overzicht wet- en regelgeving

- Internationaal: CITES ('Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna') Verordening 101/2012 (Soortenlijst) en Verordening 1158/2012, ten behoeve van het vervoeren of verhandelen van beschermde dieren of planten.
  - Verordening (EU) nr. 1158/2012 van de commissie van 27 november 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer;
  - Bijlage VII: codes ter omschrijving van de soort en eenheden die in overeenstemming met artikel 5, punten 1 en 2, in de vergunningen en certificaten moeten worden gebruikt.
- Europees:
  - EU-verordening handel in uitheemse dieren- en plantensoorten (CITES), 338/97 40;
  - Fytosanitaire Richtlijn 2000/29/EG (voorheen Richtlijn 77/93/EEG) met betrekking tot registratie, import, etc.;
  - Verordening (EG) nr. 1756/2004 m.b.t. controles;
  - Richtlijn 2004/105/EG m.b.t. de benodigde fytosanitaire certificaten bij invoer.
- Nationaal: Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten, o.a. in artikel 10 t/m. 12 m.b.t. de import van planten en plantaardige producten.

### 3.6.2 Analyse

Voor de import van bloemen is de meest zwaarwegende regeldruk, na aankomst op Schiphol, de inspectie door het KCB. De expediteur wil zeker zijn dat de zending in de loods is als de inspecteur komt, omdat anders een vergeefse reis in rekening wordt gebracht. De tijd van inspectie hangt af van de grootte van de zending. Dit kan sterk variëren. Pas als de zending fytosanitair is goedgekeurd, kan de douaneaangifte worden gedaan. Hierdoor ontstaat tweemaal wachttijd: tot een inspecteur aanwezig is en tot deze de inspectie heeft afgerond. Het inschrijven op bloktijden verhoogt de wachttijd. Gelijktijdige aanmelding bij de Douane en het KCB zou de declarant besparingen op kunnen leveren in het aantal meldingen, wachttijd en logistieke kosten, zeker als de vracht een aansluiting dreigt te missen. Parallele inspectieaanvragen en inspecties kunnen het logistieke proces uren tot dagen versnellen.

De ervaren regeldruk is nog veel zwaarder bij het vervoer van levende planten waarvoor extra certificaten nodig zijn, termijnen van invoer gelden, en quarantaineregels kunnen gelden. Elk van deze maatregelen kan het proces ernstig vertragen, en met de aanvraag van certificaten, de huur van quarantaineruimte en spoedprocessen wanneer de invoertermijn bijna voorbij is, kan een (fors) geldbedrag gemoeid zijn. Bovendien kan zoals de vorige analyse vermeldt, de monstername hoogwaardige vracht ernstig beschadigen of zelfs vernietigen.

Respondenten geven aan dat de regeldruk bij bloemen en planten in de luchtvracht vergelijkbaar is met de regeldruk in de zeevracht door relatief vergelijkbare fytosanitaire procedures, terwijl er heel verschillende procedures zijn bij de Douane. Dit achten zij kwalijk, omdat de bloemen niet lang houdbaar zijn en de wachttijden

op inspectiediensten in verhouding tot de totale transporttijd van de goederen groot zijn. De inspectieprocedures zouden beter moeten aansluiten op de logistieke processen.

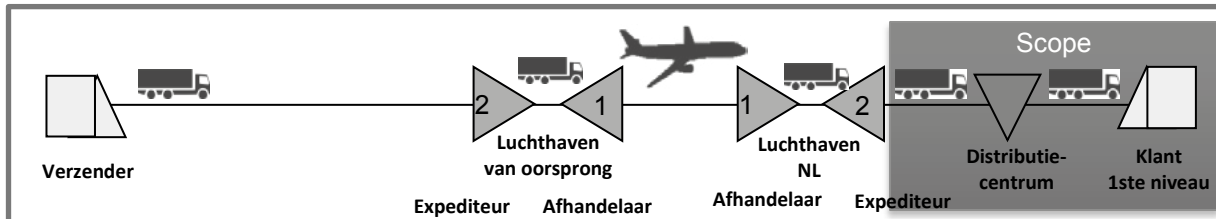
### 3.6.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Een belangrijke besparingsmogelijkheid ligt in het samen laten vallen van de aangifte bij de Douane en de aanmelding voor inspectie door het KCB. Hiermee worden kosten van het doen van aangiftes bespaard, en tijdwinst geboekt. Daarnaast kan de terugmelding van de inspectie worden versneld, waardoor bedrijven eerder geïnformeerd zijn over geplande inspecties. Dit sluit aan bij de ontwikkeling van het SWHT waarmee een belangrijke basis voor deze ontwikkeling gelegd wordt.

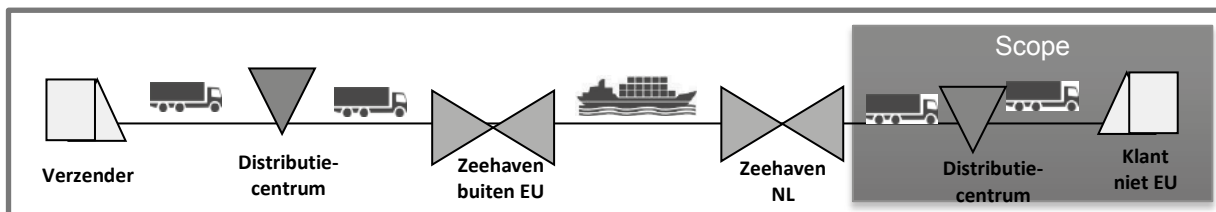
De verantwoordelijke partijen zijn het ministerie van EZ, de Luchthaven Schiphol, de NVWA, het KCB. Het ministerie van EZ is hierbij leidend.

## 4 Tijdens het achterlandtransport

Het achterlandtransport is het transport van de (lucht-)haven naar de (eind-)bestemming. Dit transport vindt voornamelijk plaats per truck, binnenvaartschip, of trein.



Figuur 5: Luchtvrachtketen en scope in dit hoofdstuk



Figuur 6: Zeevrachtketen en scope in dit hoofdstuk

### 4.1 Verlaag kosten demurrage en detention en verhoog omloopsnelheid containers

Als goederen in de zeehaven in het vrije verkeer worden gebracht, of als via een andere regeling aan de Douane bekend wordt gemaakt wat er met de container gaat gebeuren, vindt de zogenaamde "afschrijving" op de SAL plaats. Op dat moment mag de container weggevoerd worden uit de ruimte voor tijdelijke opslag. Als de zending douane-technisch is afgehandeld en er is toestemming gegeven door de Douane dat de container mag worden vervoerd, dan moet er ook nog aan andere voorwaarden worden voldaan, voordat de terminal de container mag laten gaan.

Allereerst brengt de rederij formeel de container, als verpakkingsmateriaal, onder de douane-regeling voor tijdelijke invoer het land binnen. In deze regeling bestaat een volledige vrijstelling van rechten voor de container. De eisen uit de regeling zijn niet zeer restrictief, in termen van gebruik van de container of termijnen waarop de container de EU weer moet verlaten (in principe 24 maanden). Bovendien staat de regeling toe dat de lijst van vrijgestelde containers van een rederij mag worden aangezuiverd met vergelijkbare containers. Dus een rederij heeft een vergunning voor het houden van een bepaald contingent containers in de EU, en hoeft alleen bij te houden wat er bij elke scheepsaankomst bij komt en af gaat. Om deze redenen, en om te zorgen dat haar eigendom weer terugkomt, legt de rederij aan de gebruiker van de container (vervoerder, ladingbelanghebbende) eisen op als de container wordt opgehaald. Deze eisen behelzen de termijn waarbinnen de



container wordt opgehaald – de zogenaamde demurrage -, de termijn waarop de container terug moet worden gebracht – de zogenaamde detention - en de locatie waar de lege container moet worden ingeleverd – het zogenaamde empty depot. Voor het beperken van de toegang tot de container door de juiste partij gebruiken de rederijen een zogenaamde pincode<sup>8</sup>.

De ladingbelanghebbende bewijst met het aan de rederij presenteren van een originele Bill of Lading eigendom van de goederen. Vaak volgt de vrijgave van de container als nog wat aanvullende kosten in de haven van bestemming voldaan zijn zoals:

- De zogenaamde terminal handling charges (THC) voor het lossen van de container;
- Veiligheidstoelagen;
- Administratiekosten;
- De zogenaamde zeevracht (indien van toepassing) – de vergoeding voor het zeevervoer.

Bij de bedrijven die geïnterviewd zijn voor de referentiecaser<sup>9</sup> wordt bovenstaand proces van commerciële vrijgave grotendeels omzeild, doordat ze verschepen op basis van een Sea Waybill. Met een Sea Waybill zijn alle kosten aan de rederij al vooruitbetaald. Hierdoor is het releaseproces voor de rederij veel eenvoudiger.

Naast de vrijgave van de container zijn er dus twee tijdslimieten waar de ladingbelanghebbende rekening mee moet houden: demurrage (de tijdslimiet voor het ophalen in de zeehaven) en detention (de tijdslimiet voor het weer terugbrengen van de lege container). Vaak onderhandelen bedrijven met de rederij voor een aantal demurrage-vrije dagen en detention-vrije dagen. Een arrangement kan bijvoorbeeld zijn 4 dagen demurrage vrij (dus de ladingbelanghebbende heeft 4 dagen om de container op te halen na aankomst schip) en 5 dagen detention (dus de ladingbelanghebbende heeft 5 dagen de tijd om na ophalen in de haven de lege container weer in te leveren). De kosten van demurrage- en detention-dagen verschillen per rederij, maar een indicatie voor demurrage-kosten zijn €20-45 voor de eerste zeven dagen na de demurrage-vrije periode, en voor detention-kosten €10-25 voor de eerste 3-7 dagen na de detention-vrije periode. Deze kosten zijn te beschouwen als een commerciële boete of (negatieve) emballagevergoeding.

De kosten van het arrangeren van de vrijgave valt onder de afhandelsfee die aan de douane-expediteur wordt betaald door de ladingbelanghebbende (€ 35-50/verscheping of container). Demurrage en detention kosten voor de totale containerstroom door Rotterdam zijn geschat op ongeveer € 25 mln. (Storm 2011, master scriptie RSM). Deze kosten vallen niet onder de regeldruk, omdat het commerciële boetes zijn voor het te laat ophalen of inleveren van de container.

---

<sup>8</sup> PIN staat voor persoonlijk identificatie nummer. In de vervoerspraktijk is er ook een extra code die nodig is om een container op te halen, die zo wordt genoemd, maar de term pincode is geleend uit het betalingsverkeer.

<sup>9</sup> Het betreft hier multinationals die elektronica en consumentenproducten importeren en distribueren in Europa.

#### 4.1.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

In de Europese Unie is in Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 (UCC) en Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 (Implementing Provisions. UCC) aangegeven voor welke goederensoorten en onder welke voorwaarden vrijstelling van rechten bij invoer kan worden verleend. (artikelen 84 tot en met 90 en artikelen 137 tot en met 144 UCC en artikelen 496 tot en met 523 en artikelen 553 tot en met 584 Implementing Provisions. UCC)

De vrijgaveregels die door de rederijen aan de terminals, ladingbelanghebbenden, hun expediteurs en de vervoerders worden opgelegd, zijn een voorbeeld van regeldruk door bedrijven.

#### 4.1.2 *Analyse*

Het is voor de stimulering van multimodaal en synchromodaal vervoer van belang om meer inzicht te krijgen in hoe beperkend demurrage en detention zijn voor Nederlandse ladingbelanghebbenden om gebruik te maken van binnenvaart en spoorvervoer. Hiervoor staat in eerste instantie het ministerie van I&M aan de lat met hulp van het ministerie van EZ.

Om de mogelijkheden om synchromodaliteit te stimuleren te onderzoeken is een eerste stap het maken van een goede schatting van de kosten van demurrage en detention die drukken op het Nederlandse bedrijfsleven. Een eerste schatting geeft aan dat het om tientallen miljoenen euro's zou kunnen gaan.

#### 4.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Een constructieve discussie over het verlagen van de kosten van demurrage en detention voor het Nederlandse bedrijfsleven is noodzakelijk om synchromodaliteit te stimuleren. Daarnaast is het belangrijk te zoeken naar mogelijkheden om de omloopsnelheid van lege containers te verhogen en zo voordelen voor de rederijen te behalen. Hierbij speelt informatievoorziening over de locatie en status van lege containers voor rederijen een belangrijke rol evenals de mate waarin partijen in het achterland (bijvoorbeeld de achterlandterminals) bij kunnen dragen aan het efficiënt inzetten van lege containers ten behoeve van de rederijen. Dit zijn activiteiten die goed passen in de rol van achterlandterminals. Daardoor is er al een aantal initiatieven gestart verspreid over Nederland. Dit zijn grotendeels projecten die gefinancierd zijn uit het de Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen (IDVV) van RWS. Voor een structurele verlaging van de demurrage en detention-druk is een coördinerende aanpak op nationale schaal echter gewenst.

Het is de verantwoordelijkheid van de ministeries van EZ en I&M gezamenlijk om de huidige praktijk van demurrage en detention bij de rederijen en wellicht hun vertegenwoordiging, de World Shipping Council, aan de orde te stellen. Daarbij is de betrokkenheid van het Havenbedrijf Rotterdam en een aantal containerterminal operators (ECT, APM Terminals, EVO) in de zeehaven van Rotterdam van groot belang.

Tenslotte kan het ontwikkelen van innovatieve concepten voor demurrage en detention, en de bijbehorende regelgeving om die concepten mogelijk te maken, een impuls geven aan dit onderwerp. Daarbij kan gedacht worden aan het mogelijk maken van een collectieve waarborgregeling voor de detention op containers. Op

dit moment gebeurt dit niet, omdat de rederijen eigen containers en eigen lege containerdepots hebben. Een tweede optie is het verplicht stellen van een bonus-malus vergoeding, waarbij partijen niet alleen beboet worden bij het te laat inleveren van de container, maar ook positief worden beloond bij het binnen de deadline inleveren van containers. Dit zijn initiatieven waarvoor het Topconsortium voor Kennis en Innovatie voor de Topsector Logistiek en de Stuurgroep Synchronodaliteit de aangesproken partijen zijn.

Betrokken partijen zijn het ministerie van I&M in samenwerking met het ministerie van EZ, Havenbedrijven, havenbedrijven, terminals, rederijen. Het ministerie van I&M heeft bij dit knelpunt de eerste verantwoordelijkheid.

## 4.2 Harmoniseer de wetgeving voor vervoersmodaliteiten

Er zijn verschillende wetgevende kaders (Wet Wegvervoer Goederen, Binnenvaartwet, Spoorwegwet), waarin verschillende eisen staan ten aanzien van opleidingseisen, technische eisen aan de voertuigen, toegang tot het beroep, en toegang tot de infrastructuur. Daarbij moet ook opgemerkt worden dat de toezichthouder (ILT) en het ministerie van I&M ook volgens dezelfde lijnen zijn ingedeeld: er zijn verschillende afdelingen die zich met wegvervoer, binnenvaart en spoor bezighouden. Ook het infrabeheer is gedeeld, in de zin dat Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor wegen en waterwegen (maar in aparte afdelingen) en Prorail en Keyrail verantwoordelijk zijn voor de spoorinfrastructuur.

Een gevolg van deze verschillen in wetgeving voor en toezicht op vervoersmodaliteiten is dat een vervoersbedrijf sterk gespecialiseerd is in een modaliteit. Bedrijven die diensten voor meerdere modaliteiten zijn vaak ook intern weer gespecialiseerd. Tenslotte zijn ook de medewerkers van ILT sterk gespecialiseerd per modaliteit. Er is daarmee in de praktijk, in het toezicht en op beleidsniveau weinig kennis “over de modaliteiten heen”. Het gevolg hiervan is dat het geïntegreerd aanbieden van meerdere modaliteiten in een vervoersoplossing, waarbij de modaliteiten als gelijkwaardig zijn te beschouwen, en de discussie over welke knelpunten zich daarbij voordoen, en hoe die opgelost kunnen worden, nauwelijks plaatsvindt.

### 4.2.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Wet Wegvervoer Goederen;
- Binnenvaartwet;
- Spoorwegwet.

### 4.2.2 *Analyse*

De verschillen in benadering van de verschillende modaliteiten heeft een logische grond in de verschillende verschijningsvorm van de modaliteiten en hun infrastructuur. Het is daarmee de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk zou zijn om de wetgevende kaders van de modaliteiten vergelijkbaar te maken. Echter, voor een ontwikkeling als synchronodaliteit is het van belang de modaliteiten zoveel mogelijk uitwisselbaar te maken. Hiermee is een belangrijk regelgevingsknelpunt voor synchronodaliteit geïdentificeerd.

De totale regeldruk voor de drie modaliteiten wegvervoer, spoor en binnenvaart is becijferd op € 23.514.000 of € 11,52 per container. De harmonisatie van wetgeving zal leiden tot lagere kennisnamekosten en minder inhoudelijke nalevingskosten voor synchromodaliteit. De grootste besparing ligt in het opstellen van vervoersdocumenten. Zie hiervoor sectie 4.3.

#### 4.2.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Tenminste bij het ministerie van I&M, Rijkswaterstaat en ILT zou gestreefd moeten worden naar een meer integrale benadering van de modaliteiten, waarbij aparte afdelingen voor modaliteiten zoveel mogelijk opgaan in geïntegreerde afdelingen voor multimodaal vervoer. Bij Rijkswaterstaat is een dergelijk ontwikkeling al gaande met de oprichting van de afdeling Synchromodaal Vervoer en Scheepvaart. Als de wetgevende kaders voor de modaliteiten verder geïntegreerd worden, is het ook van belang deze ontwikkeling door te trekken in de vormgeving van het transportberoepsonderwijs. De verantwoordelijke partijen hiervoor zijn het ministerie van I&M, ILT en opleidingsinstituten.

### 4.3 **Ontwerp een nieuw juridisch kader voor het goederenvervoer en stimuleer digitalisering van transportdocumenten**

De wet- en regelgevingscontext voor het goederenvervoer binnen Nederland is vastgelegd in een aantal internationale verdragen:

- Voor wegvervoer: Convention Relative au Contrat de Transport International de Marchandise par Route – CMR;
- Voor binnenvaart: Contrat de Transport de Marchandise en Navigation Interiere (CMNI);
- Voor spoor: Convention Internationale pour les Transports Internationaux Ferroviaires (COTIF).

Dit is weliswaar regelgeving voor internationaal vervoer, maar in veel gevallen zijn de contracten die gebruikt worden in het binnenlandse vervoer ook op dezelfde regelgeving gebaseerd. Er zijn verschillende organisaties die standaardvrachtbrieven aanbieden.

Het vervoersrecht is dwingend recht. Dit houdt in dat contractpartijen niet af mogen wijken van de regelgeving in hun contracten. Hiermee is er een grote standaardisatie in de vervoersvoorwaarden per modaliteit. Een probleem is dat er verschillende verdragen (met verschillende juridische details) zijn voor de modaliteiten, waardoor de standaardvervoersdocumenten ook verschillen tussen de modaliteiten. Er zijn wel wat mogelijkheden: in het CMR-verdrag is bijvoorbeeld beperkt ruimte om vervoer over de weg te onderbreken voor een traject per spoor. De multimodale combinaties die nu mogelijk zijn, laten weinig flexibiliteit toe. Hierdoor moet ook in multimodale ketens aandacht besteed worden aan de mate waarin voor verschillende trajecten verschillende sets vervoersdocumenten moeten worden opgesteld. In de zeehaven Rotterdam gaat ongeveer 45% van de stroom containers de haven uit via binnenvaart en spoor, waarna nog vervolgvervoer over de weg volgt. In principe moet voor dit vervolgvervoer dan een apart CMR-document worden opgemaakt.

#### 4.3.1 Overzicht wet- en regelgeving

- Wet Wegvervoer Goederen;
- Binnenvaartwet;
- Spoorwegwet.

#### 4.3.2 Analyse

Het wetgevende kader voor het goederenvervoer is, net als de markttoegangseisen, ingericht per modaliteit. Omdat dit allemaal dwingend recht is, is tegelijkertijd de regelgevingsbasis voor multimodaal vervoer zwak<sup>10</sup>. De nieuwe Rotterdam Rules<sup>11</sup> zijn een poging om hier op het niveau van de internationale conventies een oplossing voor te bieden voor goederenvervoer geheel of gedeeltelijk over zee, en werken alleen in het geval er een maritiem traject in de keten zit. Voor continentaal multimodaal goederenvervoer bieden de Rotterdam Rules geen oplossing.

De beperkingen in het vervoersrecht maken het moeilijk om lading te wisselen tussen modaliteiten als eenmaal een boeking voor een bepaalde modaliteit is gemaakt, laat staan als het vervoer al begonnen is. Het vervoeren van lading op een modaliteit onder de condities van een andere modaliteit is maar beperkt toegestaan, en als de opdrachtgever niet goed geïnformeerd is over hoe het vervoer precies plaatsvindt, zijn de juridische gevolgen voor de vervoerder substantieel. Bij wijzigingen moet in feite de gehele boekingscyclus met de opdrachtgever opnieuw worden doorlopen, en dat kost vooral tijd.

Voor spoor en binnenvaart moeten die boekingen, om verschillende redenen, waaronder het vrijgaveproces in de haven en het douanetoezicht op transitverkeer, in een vele eerder stadium worden gemaakt dan voor wegvervoer.

De bepalingen voor transit in het Europese douanewetboek zijn de basis voor de betrokkenheid van de Douane in het reviewen van de laadlijsten voor binnenvaart en spoorvervoer. Deze eis leidt niet direct tot nieuwe administratieve lasten (de laadlijsten moeten toch al opgesteld worden), maar doordat de Douane er naar moet kijken, kan de lijst niet meer aangepast worden. Dat levert ook een beperking op in de flexibiliteit van vooral binnenvaart en spoor.

Daar is tegenin te brengen dat de betrokkenheid van de Douane niet de belangrijkste beperking in termen van tijd is. De fysieke laad- en lostijd bij de terminals is een grotere beperking, en dit is eenvoudig een gevolg van het feit dat binnenvaart en spoor een factor 60 tot 100 meer containers vervoeren dan een truck. Per container gerekend is de behandelings- en omlaadtijd van een container voor binnenvaart en spoor overigens vele malen korter dan voor het wegvervoer: een truck is

---

<sup>10</sup> Zie hiervoor bijv. het proefschrift "The Law applicable to Multimodal Contract for the Carriage of Goods" van Marian Hoeks (2010).

<sup>11</sup> Het verdrag van de Verenigde Naties inzake contracten voor het internationaal vervoer van goederen geheel of gedeeltelijk over zee. Het verdrag is een uitbreiding en modernisering van bestaande internationale regelgeving voor goederenvervoer over zee. Het zal op termijn de Hague Rules, de Hague-Visby Rules en de Hamburg Rules vervangen en leiden tot universele regelgeving omtrent goederenvervoer over zee.

minimaal 15 minuten bezig voor het opzetten van een 40ft container<sup>12</sup>, terwijl een trein 4 uur nodig heeft voor 30-40 40ft containers.

Het is duidelijk dat het probleem in dit onderdeel van de wet- en regelgeving voor de logistieke sector gelegen is in de specifieke vervoersrechtelijke kaders van de verschillende modaliteiten.

Dit probleem is niet eenvoudig op te lossen. De basis voor het vervoersrecht zijn internationale conventies, en de keuze van de Douane om vervoersdocumenten als basis voor haar toezicht te nemen valt onder de verantwoordelijkheid van de EU-DG Taxud. De lopende discussies in DG Taxud lijken voorlopig niet te leiden tot een standaardisering van vervoersdocumenten per modaliteit, of een andersoortige aanpassing, waardoor de rol van Douane in dit probleem vereenvoudigd wordt.

Een mogelijke oplossingsrichting is het kiezen van een juridisch kader dat voor alle modaliteiten van toepassing is. Dit is het geval bij luchtvrachtvervoer over de weg, dat plaatsvindt onder een Air Waybill en achterlandvervoer vanuit de zeehavens, dat kan plaatsvinden onder een Sea Waybill. Maar met name in het laatste geval zijn de Sea Waybill condities anders en in veel gevallen onacceptabel voor ladingbelanghebbenden die vervoer over de weg vragen. Dat komt vooral door de lage aansprakelijkheidsbeperking voor de vervoerder die in het zeetransport gehanteerd wordt. Het unieke feit dat het juridisch veel uitmaakt of je vervoert met weg, spoor of binnenvaart, en dat de bedrijven die die diensten aanbieden allemaal verschillend zijn, maakt dat veel verladers toch een specifieke modaliteit voorschrijven en het bijbehorende regelgevingskader, en daarmee de gewenste flexibiliteit van synchromodaal vervoer, niet benutten.

In Europa wordt een dergelijke ontwikkeling ingezet vanuit DG Move met het zogenaamde Single European Transport Document. In Duitsland is deze ontwikkeling voor het binnenlands vervoer ook al ingezet. In Nederland zou echter een oplossing alleen voor het binnenlandse vervoer van weinig nut zijn. Voor Nederland is een grensoverschrijdende oplossing noodzakelijk. Veel landen, vooral buiten de EU, maar ook daarbinnen, eisen specifiek papieren documentatie. Het oppakken van dit probleem op Europees niveau is daarom belangrijk. Niettemin kan op kleinere schaal een snellere start worden gemaakt. De besparingen zijn potentieel groot: TNO heeft recent becijferd dat voor de gehele Europese vervoersmarkt, de besparingen zo'n € 6 mld. bedragen. Voor de referentiecasse is de mogelijke besparing gebaseerd op de aanname dat het opstellen van documenten bij een volledige digitalisering nog maar 5 minuten per document kost, ongeacht het document. Deze aanname is gebaseerd op cijfers die aanbieders van digitale documentmodellen en documentuitwisselingssoftware gebruiken in hun marketingpresentaties. Dit betekent dat vooral het opstellen van de CMR-documentatie besparingen oplevert. Deze besparing is in de context van de onderhavige studie zo'n € 5.500.000.

Een oplossingsrichting die nog een stap verder gaat, omvat het ontwikkelen van een nieuwe juridische vervoersentiteit die werking heeft over alle modaliteiten en waar direct vervoersafspraken en afspraken over beperking van de

---

<sup>12</sup> Dit is onder de aanname dat de truck bij de terminal-poort geen vertraging oploopt, en ook niet hoeft te wachten bij de opzetlokatie verder op de terminal.

aansprakelijkheid van de vervoerder aan opgehangen kunnen worden. Dit zou bijvoorbeeld de container kunnen zijn. Om de haalbaarheid van deze oplossingsrichting te beoordelen dient nog meer juridisch onderzoek te worden gedaan.

#### 4.3.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Ondersteun de verdere ontwikkeling van een Single Transport Document en trek hierbij samen op met lidstaten die deze ontwikkeling ook ondersteunen, en die voor de Nederlandse transportsector als bestemmingsland belangrijk zijn en meerdere modaliteiten toelaten: Duitsland, België, Frankrijk, Italië. Ook kunnen de mogelijkheden geïnventariseerd worden om in Benelux-verband, of in het bestaande rijgebied voor de lange zware voertuigen (LZV) – Nederland en een aantal routes in Duitsland - met een dergelijk document te experimenteren. Het ministerie van I&M heeft de eerste verantwoordelijkheid in dit dossier. Werk hierbij samen met de internationale instanties, zoals de International Road Transport Union (IRU) en de VN, die ook met dit onderwerp bezig zijn.

De eerstverantwoordelijke partij is het ministerie van I&M, i.s.m. overheden in de Benelux en Duitsland, EVO en de IRU<sup>13</sup>, VN.

Het opstellen van documenten komt op twee plekken in de logistieke keten voor: tijdens het transport van de zeehaven naar een achterlandlocatie en van de achterlandlocatie naar een klant. Het advies is om de verdere reductie van papieren documenten in het goederenvervoer te stimuleren door enerzijds zoveel mogelijk belemmeringen voor het gebruik van digitale documenten op te heffen, en anderzijds innovatieve oplossingen voor bestaande technische knelpunten te ondersteunen. Het ministerie van I&M is hiervoor de eerst verantwoordelijke.

Voor het opheffen van belemmeringen is een inventarisatie nodig welke papieren documenten door welke inspectiedienst nu nog steeds geëist worden. Voor deze eisen moet vervolgens document voor document een oplossing worden geïntroduceerd, die ofwel een zodanige wijziging is van een operationeel en informatieproces dat het document niet meer nodig is of bestaat uit een digitale uitwisseling van het document.

Daarnaast verdient het aanbeveling om te inventariseren wat de reden is dat een aantal technische oplossingen dat in de afgelopen jaren is gepresenteerd toch niet algemeen geadopteerd zijn door de sector. Er kunnen verschillende redenen zijn zoals gebrek aan financiering, technische onvolkomenheden, slechte aansluiting op wet- en regelgeving, of veranderende omstandigheden. De uitkomst van die inventarisatie moet verder richting geven aan de prioritering van de ondersteuning van de ministeries van I&M en EZ in dit dossier.

De mogelijke besparingen voor het verder digitaliseren van documenten leidt tot een substantiële besparing, aangezien vooral bij het vervoer later in de keten nog veel documenten moeten worden verzameld voor relatief kleine zendingen. De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen zo'n € 92.000.000, waarvan een groot

---

<sup>13</sup> International Roadtransport Union

deel, zo'n € 75.000.000 als besparing gerealiseerd kan worden bij volledige digitalisering van alle documenten.

De verantwoordelijke partijen zijn het de ministeries van I&M, EZ, BuZa, V&J, Financiën, Douane, ILT, NWWA, KLPD. Het ministerie van I&M heeft bij dit regeldruknulpunt een coördinerende rol.

#### 4.4 Digitaliseer registraties in de binnenvaart

De schipper van een binnenvaartschip is verplicht om een vaartijdenboek bij te houden<sup>14</sup>. In dit boek staat wanneer het schip in bedrijf is en welke bemanningsleden werken en welke rusten. Schepen die vallen onder de A1- en A2-exploitatiewijze<sup>15</sup> mogen alleen van de voorgeschreven bloktijden afwijken als het schip is voorzien van een goedgekeurde tachograaf.

Het gebruik van het vaarboek is ingesteld om de arbeidsbescherming aan boord van de schepen en de veiligheid van de vaart zoveel mogelijk te waarborgen. Daarom zijn er wettelijke eisen gesteld aan het aantal uren dat bemanningsleden maximaal mogen werken en minimaal moeten rusten. Ook de samenstelling van de bemanning wordt hierin geregeld.

Bemanningsleden die als bemanningslid op een binnenvaartschip meevaren hebben dienstboekjes die informatie bevatten over medische keuringen, opleidingen en gegevens waaruit blijkt dat het bemanningslid aan de eisen voor het betreffende beroep voldoet. Naast het vaartijdenboek kunnen ook de dienstboekjes gecontroleerd worden. Een dienstboekje is een op naam gesteld document voor bemanningsleden van een professioneel varend binnenschip. Per binnenvaartschip zijn er 3 à 4 bemanningsleden actief. Daarnaast zijn er personeelsleden beschikbaar voor afwisseling.

Het vaartijdenboek is een verplicht document voor elk binnenschip of ander vaartuig, met uitzondering van veerponten en veerboten, dat bedrijfsmatig en zelfstandig opereert op het binnenwater van Nederland. In het vaartijdenboek moeten o.a. de vaar- en rusttijden, het aantal bemanningsleden en hun functie worden genoteerd. Hiervoor is de schipper verantwoordelijk. Bij het vaartijdenboek hoort een verklaring van afgifte vaartijdenboek. Een verklaring van afgifte is een registratiekaart waarop staat vermeld hoeveel vaartijdenboeken er in de afgelopen jaren voor het schip zijn afgegeven.

Het vaartijdenboek dient te worden aangevraagd door de eigenaar/exploitant van het schip bij Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart (SAB). Tegen inlevering van het oude vaartijdenboek wordt een nieuw vaartijdenboek verstrekt en het oude boek ongeldig gemaakt. Dit ongeldig gemaakte vaartijdenboek moet gedurende een periode van zes maanden aan boord van het schip worden

---

<sup>14</sup> De naleving van de rusttijden van bemanningsleden en de vaartijden van schepen vallen onder de Binnenvaartwet. Het in artikel 5.4.2 BVR/23.08 ROSR (Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn) (op grond van artikel 31 Binnenvaartbesluit) voorgeschreven vaartijdenboek is het uitgangspunt bij controles. In dit boek wordt per reis de vaar- en rusttijden bijgehouden.

<sup>15</sup> Men onderscheidt de volgende exploitatiewijzen: A1 vaart van ten hoogste 14 uren en A2 vaart van ten hoogste 18 uren.



bewaard. De gegevens, die in het ongeldig gemaakte vaartijdenboek staan vermeld, zijn van groot belang voor de bedrijfsonderzoeken die door de ILT worden verricht. Deze bedrijfsonderzoeken beslaan een groter tijdvak. De onderzoeken worden bemoeilijkt wanneer het ongeldig gemaakte vaartijdenboek niet gedurende de voorgeschreven periode aan boord is.

In bepaalde gevallen kan naast het vaartijdenboek de tachograaf als controlemiddel worden gebruikt. De kwaliteit van de bemanning blijkt uit het dienstboekje.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), sinds 1 januari 2013 de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, kunnen bij inspecties om het vaartijdenboek vragen. De vaar- en rusttijden worden gecontroleerd onderweg, of wanneer de binnenvaartschepen op de achterlandterminals zijn aangekomen. Het toezicht op vaar- en rusttijden wordt vooral tijdens het varen uitgevoerd. Ondernemingen ervaren deze controle niet als een grote last.

#### 4.4.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Binnenvaartwet.

#### 4.4.2 *Analyse*

Vaartijdenboeken, dienstboekjes, en andere documentatie in de binnenvaart wordt uitgegeven door de SAB. Dit is een Nationaal Instituut, dat een groot aantal taken heeft overgenomen, die voorheen door ILT werden uitgevoerd.

Wat opvalt is dat in de binnenvaart wel een tachograaf is geïntroduceerd, maar dat de vaar- en rusttijdenregistratie nog steeds via het vaarboekje wordt gedaan. In het wegvervoer is de ontwikkeling van de digitale tachograaf, waardoor de laatste handmatige registraties, zoals het Patronaal Attest, waarin de vervoerder zijn activiteiten met de hand moet vastleggen, ook gaan verdwijnen. Eenzelfde ontwikkeling zou in de binnenvaart ook moeten worden doorgezet. Dit helpt de vergelijkbaarheid van wet- en regelgeving, en van inspectiepraktijk te bereiken over de modaliteiten heen.

#### 4.4.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

De toezichtspraktijk in het vervoer wordt als weinig knellend ervaren, en handhavers, zoals ILT en KLPD werken aan verdergaande vermindering van regeldruk door geautomatiseerd toezicht en digitaal uitlezen van tachograafapparatuur.

Er zijn wel belangrijke verschillen tussen de mate waarin digitale apparatuur in de verschillende modaliteiten worden toegepast. Bij invoering van digitale technologie moet de handmatige registratie zoals die in de binnenvaart nog bestaat afgeschaft worden.

Stimuleer zoveel mogelijk de introductie van moderne registratietechnologie zoals de digitale tachograaf voor het verminderen van de administratieve lasten van de schipper, chauffeur en treinmachinist. De inzet van dit soort technologie dient bij alle modaliteiten op hetzelfde niveau te zijn. Schaf, na introductie van de technologie, de handmatige registratieplicht af.

De meest betrokken instanties zijn het ministerie van I&M en ILT.

#### 4.5 Vervoer van gevaarlijke stoffen

Internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg zijn vastgelegd in het 'Accord Europeen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route' (ADR) en in de varianten voor spoor (RID<sup>16</sup>) en binnenvaart (ADN<sup>17</sup>). In Nederland is dit voor alle landmodaliteiten vastgelegd in de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen. Het ADR is van belang voor het stellen van vervoersvoorwaarden, de etikettering van de stoffen op de dozen en op het vervoermiddel. Een belangrijk deel van deze regelgeving is de classificatie van stoffen naar gevaareigenschappen.

Het ADR wordt elke twee jaar aangepast en gewijzigd. Deze wijzigingen zijn soms erg ingrijpend. EVO en TLN zijn met een aantal van hun leden actief in de (Europese) gremia waarin de wijzigingen van het ADR besproken en voorbereid worden. Veranderingen in het ADR zijn voor hen ook geen verrassing. Deze partijen zijn over het algemeen zeer tevreden over het ADR en aanverwante richtlijnen. Uit de gesprekken met het bedrijfsleven blijkt dat de (veelal kleinere) partijen die niet betrokken zijn in het mede-vormgeven van de wetgeving veel minder tevreden zijn, en vooral de regelmatige en ingrijpende veranderingen in het ADR, ondanks communicatie door de betrokken partijen en vakbladen, als zware regeldruk ervaren.

##### 4.5.1 Overzicht wet- en regelgeving voor vervoer van gevaarlijke stoffen

Het ADR is een pan-europees verdrag dat in UNECE-kader is gesloten. Er zijn 48 staten verdragspartner van het ADR, die 2 keer per jaar in Genève overleggen. Het ADR is een geharmoniseerde set afspraken die beogen een veilig grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke stoffen door de betrokken staten te faciliteren. Via Europese regelgeving<sup>18</sup> zijn de regels van het ADR ook van toepassing op binnenlands transport. Daarmee gelden gelijke regels binnen de EU voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De regels uit deze Europese richtlijn worden op hun beurt in Nederland geïmplementeerd via de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen. Bijlage 1 van die regeling is een Nederlandse vertaling van het ADR. Door deze harmonisatie wordt een hoge mate van kostenbesparing gerealiseerd.

Relevante wetgeving is:

- Richtlijn 2008/68/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land;
- Wet vervoer over land van gevaarlijke stoffen (I&M) en Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG), Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG), en Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (VSG);

<sup>16</sup> Regulations concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail

<sup>17</sup> Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures

<sup>18</sup> Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land

- Bijlage 1 van de regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (Stc. 2013, 1497) is een Nederlandse vertaling van het ADR (pan-Europees verdrag in UNECE kader voor het vervoer van gevaarlijke stoffen);
- Het Besluit Toezicht en Opsporing Vervoer Gevaarlijke Stoffen geeft verantwoordelijkheden voor toezicht en opsporing aan de Inspectiedienst voor de Leefomgeving en Transport.

#### 4.5.2 *Analyse*

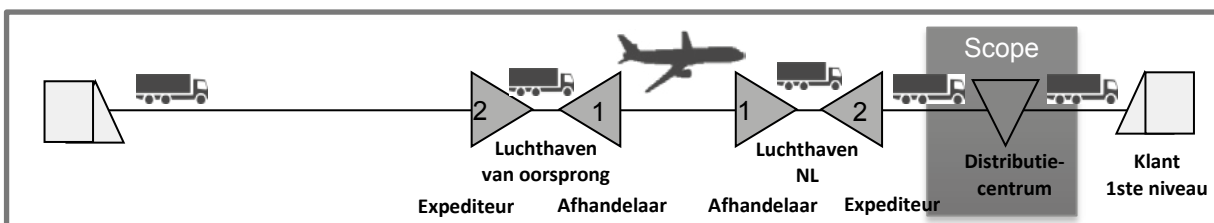
Omdat de knelpunten bij vervoer van gevaarlijke stoffen nauw aansluiten bij de knelpunten bij opslag, beschrijft Paragraaf 6.1.3 een gecombineerde analyse van deze punten.

#### 4.5.3 *Aanbevelingen*

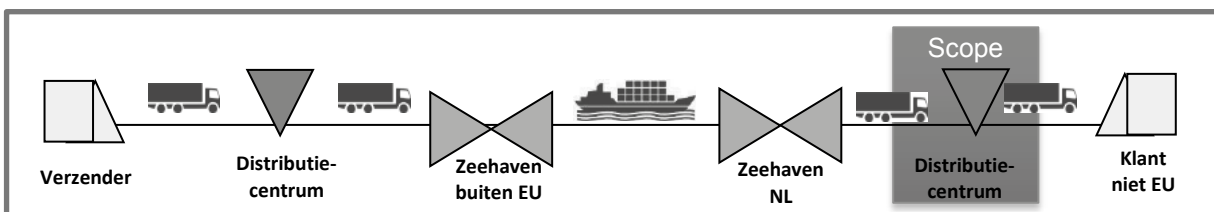
Vanwege de gecombineerde analyse van regeldrukpunten van opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen beschrijft Paragraaf 6.1.4 de gecombineerde aanbevelingen.

## 5 Bij invoer: achterlandknooppunten

Het vervoer via de weg-, spoor en binnenvaart gaat in veel gevallen via een achterlandterminal. Het wegvervoer kan natuurlijk ook rechtstreeks naar de distributielocatie van de ladingbelanghebbende. Echter, als de ladingbelanghebbende multimodaal vervoer vraagt, dan wordt dit meestal geregeld via een achterlandterminal, die in voorkomende gevallen ook wegvervoer aanbiedt. Vaak is de terminal ook een opslaglocatie, waar de container nog een tijd in opslag staat vóór de goederen in het distributiecentrum worden ingeslagen. Om als terminal te kunnen functioneren is de gemeente de eerste aangewezen partij om toezicht te houden op de onderneming en het type activiteiten. Vaak is de terminal ook onderdeel van de haven van een gemeente, en daardoor is er ook toezicht vanuit het havenbeheer van een gemeente.



Figuur 7: Luchtvrachtketen en scope in dit hoofdstuk



Figuur 8: Zeevrachtketen en scope in dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten tijdens dit achterlandtransport:

- Gasmetingen in zeecontainers;
- Eisen en implementatie van het omgevingsrecht in achterlandknooppunten.

### 5.1 Introduceer geldigheidstermijn gasmetingen in zeecontainers

Zeecontainers kunnen gezondheidsschadelijke gassen bevatten. Het is daarom belangrijk om vóór het openen en lossen van containers de risico's te onderzoeken. Sommige containers zijn actief gegast of bevatten producten die nog uitdampen (dit kan ook in de verpakking zitten, in de lijm van de etiketten, of in etiketten zelf).

De achterlandterminal is bij uitstek een locatie waar bepaalde handelingen op een logische manier uitgevoerd kunnen worden. De container staat toch enige tijd stil, en men kan er goed bij. Hierdoor vinden gasmetingen bij voorkeur niet in de zeehaven, maar op achterlandterminals plaats. Soms is dit niet mogelijk, bij voorbeeld in het geval er een douane-inspectie in de zeehaven moet plaatsvinden.

Er zijn twee belangrijke knelpunten:

- de beperkte geldigheid van het meetcertificaat, waardoor vooral voor inspectiediensten zoals de Douane, hermeting en het betalen van dubbele kosten voor meten van gas frequent voorkomen;
- de informatieplicht naar alle partijen in de keten bij het constateren van gas. Door de organisatie van het internationaal logistiek transport is dit in veel gevallen een onmogelijke eis.

De regelgeving die hier van toepassing is, is de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)<sup>19</sup>. Elke werkgever heeft in het kader van de Arbowet de verplichting zijn werknemers veilig te laten werken en dat geldt ook voor het lossen van containers. In dat kader is hij verplicht te laten inventariseren of de containers nog gevaarlijke en/of schadelijke gassen/dampen bevatten welke kunnen voortkomen uit begassing of uitdamping uit het product van productiegassen. Indien de grenswaarden worden overschreden, dienen er doeltreffende maatregelen genomen te worden, die de veiligheid dienen, blootstelling voorkomen en het milieu niet schaden. Hiernaast bestaat de verplichting om alle relevante ketenpartijen te informeren.

De Inspectie SZW stelt dat er ongeveer 10% van de goederen(stroom) welke in zeecontainers aankomen moet worden getest door middel van metingen. Dit kan bij iedere ketenschakel gebeuren, maar op basis van de regelgeving die stelt dat gegaste containers in de zeehavens dienen te worden ontgast, vinden hier de meeste inspecties plaats. Als blijkt dat bij een bedrijf regelmatig te hoge waarden gemeten worden, dan zal het aantal metingen opgehoogd worden. Indien bedrijven aantoonbaar verantwoord omgaan met potentieel gegaste containers, dan kan het aantal metingen weer afnemen.<sup>20</sup>

Indien de container bij een gasmeting wordt afgekeurd door te hoge concentraties gas, moet hij worden ontgast. Het ontgassen kan via natuurlijke ventilatie uitgevoerd of kan bevorderd worden door mechanische ventilatie zoals ventilatoren of door verwarming van de container. In de praktijk worden de gassen meestal in de open lucht losgelaten. Nadat een container is ontgast en vrijgegeven, is het nauwelijks nodig om opnieuw ontgast te worden. De Douane eist echter een recente meting voor inspectie. Hermetingen vinden veel plaats bij containers waarin gas gemeten is, en die enige tijd moeten wachten voor ontgassing, en containers die moeten worden aangeboden aan de Douane voor inspectie.

<sup>19</sup> De volgende wet en beleidsregels richten zich op gevaarlijke gassen in containers:

- Arbowet (Artikel 3 en 29); verbetering van de arbeidsomstandigheden.
- Arbobesluit artikel 3.5g; gevaar voor verstikking, bedwelming, vergiftiging, brand of explosie.
- Arbobesluit artikel 4.1 en 4.2; zorgplicht, maatregelen en nadere voorschriften risico-inventarisatie en -evaluatie.
- Arbobesluit artikel 4.3, 4.4 en 4.5; grenswaarden, arbeidshygiënische strategie en ventilatie.
- Arbobesluit artikel 4.6 en 4.7; maatregelen bij specifieke omstandigheden
- Arbobesluit artikel 4.10a, 4.10b en 4.10c; arbeidsgezondheidskundig onderzoek
- Arbobesluit artikel 4.10d; bijzondere bepalingen inzake voorlichting en onderricht.
- Arbobesluit artikel 4.18

<sup>20</sup> <http://www.rotterdamfreightstation.nl>; pagina: Fumigatie Containers.

### 5.1.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

De volgende wet en beleidsregels richten zich op gevaarlijke gassen in containers:

- Arbowet (Artikel 3 en 29); verbetering van de arbeidsomstandigheden;
- Arbobesluit artikel 3.5g; gevaar voor verstikking, bedwelmings, vergiftiging, brand of explosie;
- Arbobesluit artikel 4.1 en 4.2; zorgplicht, maatregelen en nadere voorschriften risico-inventarisatie en –evaluatie;
- Arbobesluit artikel 4.3, 4.4 en 4.5; grenswaarden, arbeidshygiënische strategie en ventilatie;
- Arbobesluit artikel 4.6 en 4.7; maatregelen bij specifieke omstandigheden;
- Arbobesluit artikel 4.10a, 4.10b en 4.10c; arbeidsgezondheidskundig onderzoek;
- Arbobesluit artikel 4.10d; bijzondere bepalingen inzake voorlichting en onderricht;
- Arbobesluit artikel 4.18.

### 5.1.2 *Analyse*

Uit de analyse blijkt dat het ontgassen verreweg de grootste regeldruk oplevert in dit stadium van de keten. Op het niveau van de container levert de gasproblematiek een significante kostenverhoging op: € 10,41 per container. Over het algemeen is de regelgeving goed in te passen in een verantwoordelijk arbobeleid. Veel ondernemingen laten op basis van een risicoanalyse containers beperkt controleren, en houden daarmee de kosten beperkt. Bedrijven die net beginnen met het uitvoeren van de regelgeving, en die nog niet genoeg historische data hebben, moeten vaak alles laten meten en dat kost relatief veel.

De beperkte geldigheid van het meetcertificaat is een knelpunt waardoor vooral bij inspecties gasmetingen opnieuw moeten worden gedaan. Hermetingen voor douanedoeleinden vanwege de beperkte geldigheid leiden tot een kostenpost van € 128.000. Het is de vraag of de geldigheid van een certificaat niet met enkele uren verlengd zou kunnen worden om het aantal herkeuringen te beperken.

Aan de informatieplicht als gevolg van een gasmeting is in de praktijk vaak niet te voldoen. Dit komt door de gedistribueerde organisatie in de keten, waarbij partijen die in Nederland de container vervoeren en opslaan, vaak niet bekend zijn met de andere partijen in de keten die geïnformeerd moeten worden. Zelfs de ladingbelanghebbende is niet in alle gevallen op de hoogte wie precies welke stap in de keten uitvoert. Dit maakt deze informatieplicht omslachtig en moeilijk uitvoerbaar.

### 5.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Voer additioneel onderzoek uit naar de voorspelbaarheid van de aanwezigheid van gas op basis van productsamenstelling. Dit onderzoek zou ook tot nader inzicht moeten leiden in de geldigheidstermijnen die redelijk zijn voor een gasmeetcertificaat. Op deze wijze wordt tenminste €128.000, zijnde hermetingen voor douane-inspecties bespaard.

Verantwoordelijke ministeries zijn de ministeries van SZW en EZ.

## 5.2 Ontsluit kennis over het omgevingsrecht

Het omgevingsrecht is mede van toepassing op containerterminals en distributiecentra. Het heeft geen onmiddellijke toepassing op de dagelijkse goederenstroom, tenzij de gestelde voorwaarden in een Melding Activiteitenbesluit of een vergunning worden overschreden.

Milieubeheer is vooral relevant bij de opstart van een nieuwe terminal. Op dat moment moet de ondernemer aan de gemeente inzicht geven in het soort activiteiten dat hij of zij wenst te gaan uitvoeren. De gemeente moet daar dan goedkeuring aan verlenen. Afhankelijk van het type activiteiten, is de terminal onderhevig aan de eisen van het Activiteitenbesluit of heeft men een omgevingsvergunning milieu<sup>21</sup> nodig.

Door middel van de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) is een geautomatiseerde methode beschikbaar waarmee ondernemers hun eigen inrichting kunnen beoordelen. Zij kunnen hiermee bepalen of ze vergunningplichtig zijn en welke informatie aan de gemeente moet worden verstrekt.

De Melding Activiteitenbesluit vereist voor een gewone containerterminal het invullen van een formulier via het internet loket ([aim.vrom.nl](http://aim.vrom.nl)). Dit formulier bevat een beslissingsboom waarin wordt bepaald wat de relevante milieuactiviteiten zijn, wat daar de voorschriften voor zijn, en welke aanvullende informatie noodzakelijk is. Bij containerterminals is dit veelal een tekening van de lay-out van de terminal, waarop te zien is welke milieuactiviteiten waar plaatsvinden, een bodemrapport voor een nulmeting van de bodemkwaliteit, en een akoestisch rapport. De tekeningen kunnen al in bezit zijn van de gemeente, omdat al een bouwvergunning voor de terminal is aangevraagd. Dan moet in de Melding aangegeven worden welke tekening relevant is. Een bodemrapport wordt vaak voor de aankoop van de grond ook al door de ondernemer uitgevoerd. Echter, de gemeente wil metingen op de plekken waar de milieuactiviteiten plaatsvinden. Daardoor moet een bodemrapport vaak opnieuw worden opgevraagd. Een akoestisch rapport is een berekening met kengetallen die gerelateerd worden aan de te verwachten activiteiten (wegvervoer, aantallen containers die worden overgeslagen, etc.). Als alle informatie beschikbaar is, en de activiteiten helder zijn is de Melding Activiteitenbesluit in te vullen in 30-45 minuten. In de praktijk doet een ondernemer dit niet zo vaak, en kost het veel meer tijd, doordat informatie veelal verkeerd wordt ingegeven.

Als in de Melding blijkt dat de terminal vergunningplichtig is, volgt een aparte aanvraag voor de vergunning voor de aanvullende activiteiten via de portal [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl). Deze procedure is meer gestandaardiseerd, en stelt meer eisen. Zo is vaak een extra luchtkwaliteitsrapport vereist.

In alle gevallen zal er tijdens de indiening van een melding activiteitenbesluit contact zijn met de behandelend gemeenteambtenaar over de melding, en de

---

<sup>21</sup> Het kader voor de Melding Activiteitenbesluit is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (dit is de directe basis voor het Activiteitenbesluit) en het Besluit omgevingsrecht. Het kader voor de vergunning is de Wet Milieubeheer.

aanvullende informatie. Er is een aantal situaties waarbij de informatieplicht van de ondernemer beoordeeld moet worden door de ambtenaar. Het activiteitenbesluit biedt gemeenten veel mogelijkheden om informatie te vragen bij de ondernemer, maar daar hoeft niet in alle gevallen gebruik van gemaakt te worden.

Containerterminals in hun simpele vorm (gewone overslag van niet-bijzondere lading) kunnen onder de eisen van het Activiteitenbesluit vallen. Als echter aanvullende activiteiten zoals de opslag van gevaarlijke stoffen en ontgassen worden ontwikkeld, dan geldt de vergunningsplicht. Daarnaast staan er in de Melding Activiteitenbesluit beschrijvingen van de hoeveelheid activiteiten (aantal wegvervoersbewegingen, overslag van aantallen containers) per periode (dag, week, maand). Als de terminal groeit of een onverwachte piek kent, kan het nodig zijn om een nieuwe Melding te doen. Hierop wordt door gemeenten ook gehandhaafd, o.a. via de bij het havenbeheer beschikbare gegevens over de overslagactiviteiten. Als de activiteiten de geldende Melding Activiteitenbesluit overstijgen, dan volgt er een boete.

### 5.2.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

Het kader voor de Melding Activiteitenbesluit is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (dit is de directe basis voor het Activiteitenbesluit) en het Besluit omgevingsrecht. Het kader voor de vergunning is de Wet Milieubeheer. Deze wetgeving wordt nu herzien.

### 5.2.2 *Analyse*

Het omgevingsrecht heeft grote impact op de transport- en logistieksector, en dat geldt niet alleen voor achterlandterminals, maar ook voor andere logistieke locaties zoals distributiecentra. Echter, die impact ligt bijna volledig bij de aanleg of uitbreiding van een terminal. De problematiek hier is dat ondernemers nauwelijks bekend zijn met de breedte van het omgevingsrecht, en daardoor slecht in staat zijn de zelfevaluatie module voor de Melding Activiteitenbesluit goed te doorlopen, laat staan de vergelijkbare module voor de aanvraag van een omgevingsvergunning milieu<sup>22</sup>. Hierdoor worden veel fouten gemaakt, en dit levert soms grote vertragingen op in het doorlopen van het meldings- of vergunningstraject. In sommige gevallen kan zo'n proces jaren duren. Dit is overigens aan overheidszijde al onderkend. De ophanden zijnde herinrichting van het omgevingsrecht zou een antwoord moeten zijn op de complexiteit en gelaagdheid van de huidige wet- en regelgeving met betrekking op omgevingsrecht, zoals omschreven in de inleiding van sectie 5.2, en het voor ondernemers mogelijk dienen te maken om zelfstandig eenvoudig de benodigde procedures te doorlopen.

Een belangrijke oplossing is gelegen in de rol van de Regionale Uitvoerings Diensten (RUD's) die een centrale rol gaan krijgen bij de herziening van het omgevingsrecht. Deze RUD's moeten ondernemers in een vroeg stadium, bijvoorbeeld al tijdens de landaankoop, en voor de uitvoering van allerlei

---

<sup>22</sup> Het kader voor de Melding Activiteitenbesluit is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (dit is de directe basis voor het Activiteitenbesluit) en het Besluit omgevingsrecht. Het kader voor de vergunning is de Wet Milieubeheer.



onderzoek, kunnen ondersteunen met kennis over de procedures en de voorwaarden in het omgevingsrecht. Daarnaast is het belangrijk voor ondernemers om te kunnen rekenen op vaste termijnen voor de verlening van vergunningen. Daarmee wordt de onzekerheid over de doorlooptijd van het proces van de inrichting van een terminal beperkt.

### 5.2.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

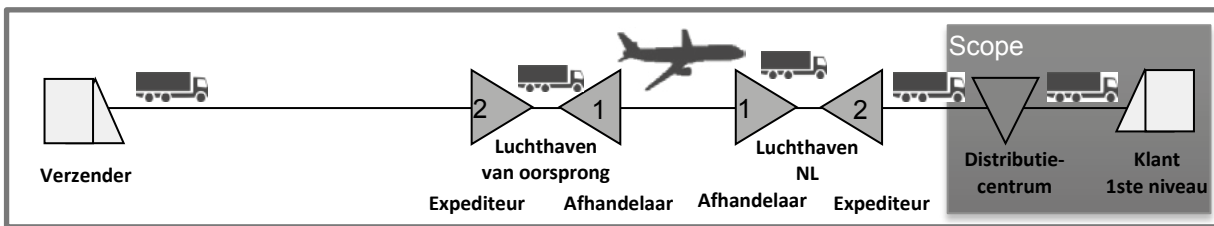
Ondernemers in de transport- en logistieksector zullen het meeste baat hebben bij extra aandacht voor de manier waarop kennis over de procedures en voorwaarden in het omgevingsrecht ontsloten worden naar het bedrijfsleven. De regionale uitvoeringsdiensten zouden in principe hierin een goede rol kunnen spelen, als zij in staat zijn de ondernemers in een vroeg stadium (dat wil zeggen al tijdens de landaankoop, voor ze allerlei onderzoek laten uitvoeren) kunnen bereiken. Daarnaast zou het goed zijn als ondernemers kunnen rekenen op vaste termijnen voor de verlening van vergunningen. Daarmee wordt de onzekerheid over de doorlooptijd van het proces van de inrichting van een terminal beperkt.

Betrokken partijen zijn de ministeries van I&M en BZ, gemeenten, en de regionale uitvoeringsdiensten.

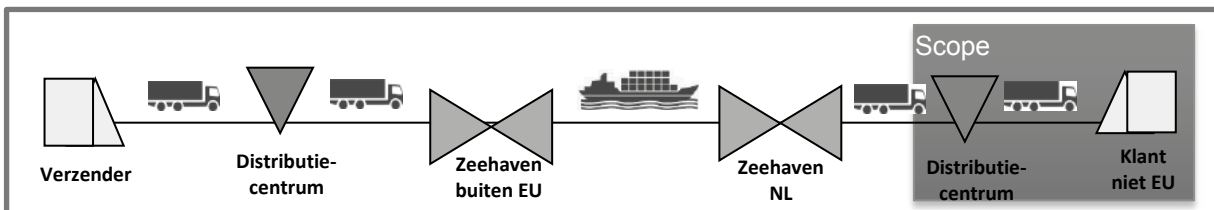
## 6 Bij opslag in distributiecentra

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten in regeldruk bij opslag. Naast regeldrukknelpunten bij reguliere opslag, gaat dit hoofdstuk ook in op een aantal knelpunten die spelen bij vervoer van olie en olieproducten (in het onderzoek is de focus gelegd op de categorie brandstoffen) via zee, voor import en export en de gerelateerde opslag in Nederland. Een belangrijke factor bij de regeldruk voor deze productstroom is dat de goederen accijnsplchtig zijn. Daarmee worden er beperkingen opgelegd aan vervoer en opslag van dit type goederen.

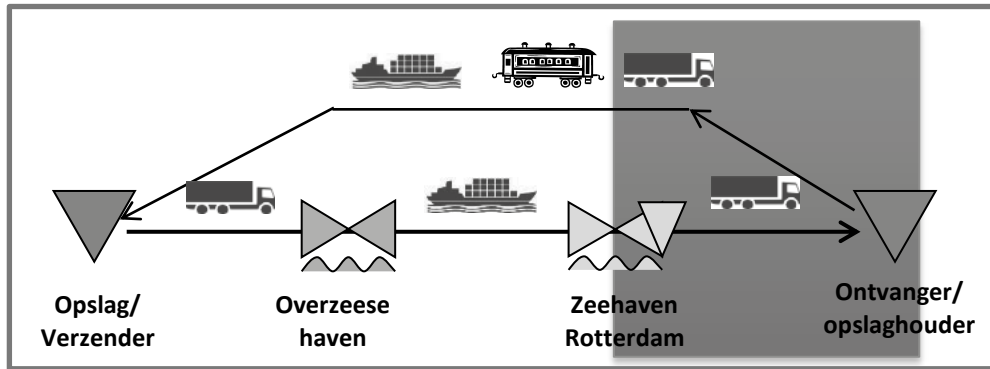
De activiteiten die bedrijven in Nederland uitvoeren met brandstoffen uitvoeren bestaan uit vervoer, opslag (inclusief mengen en afvullen) en bewerking (reageren, blenden). Bewerking kan in principe op ieder punt in de keten plaatsvinden. Logistieke regeldruk speelt wel een grote rol in de opslag en het vervoer van brandstoffen, in het bijzonder in de zeehaven van Rotterdam en daarna. Dit hoofdstuk beziet daarom de regeldruk in een keten die vanaf een verzender via weg- en bulktransport over weg, water of zee naar een klant wordt getransporteerd. Figuur 9, Figuur 10 en Figuur 11 geven achtereenvolgens de keten en scope weer bij luchtvracht, containerzeevracht en bulk.



Figuur 9: Luchtvrachtketen en scope in dit hoofdstuk



Figuur 10: Zeevrachtketen en scope in dit hoofdstuk



Figuur 11: Olieketen en scope

Brandstoffen zijn goederen die onderhevig zijn aan de Wet op de accijns. Dit geldt overigens ook voor lichte oliën, petroleum en additieven, en voor voedingsmiddelen die alcohol bevatten (wijn, gedestilleerd). Accijnswetgeving komt voort uit een Europese richtlijn<sup>23</sup>. Dit is een verschil met de douanewetgeving die voortkomt uit een verordening. Het gevolg hiervan is, dat accijnswetgeving in de verschillende lidstaten veel meer van elkaar kan verschillen dan de douanewetgeving. Dat betekent o.a. dat er verschillen kunnen zijn in de goederensoorten die wel of niet onder accijnswetgeving kunnen vallen. Dit is momenteel bijvoorbeeld aan de orde met LNG<sup>24</sup>. Hieruit komen de meeste knelpunten voort.

De knelpunten in logistieke regeldruk voor verlader, transporteur, expediteur en afhandelaar die in het vervolg van dit hoofdstuk worden beschreven zijn:

- Complexiteit van wet- en regelgeving omtrent gevaarlijke stoffen;
- Stapeling van vergunningen bij bijzondere douaneregimes;
- Volumemeting bij bulkgoederen;
- Opslaan en vervoeren van accijnsgoederen;
- Procedures en risico's bij de domproc-regeling voor accijnsgoederen;
- Sanctiemaatregel: de fiscale strafbeschikking.

## 6.1 Ondersteun bedrijven bij voldoen aan gevaarlijke stoffenregelgeving

### 6.1.1 Opslag van gevaarlijke stoffen

De informatie voor opslag wordt ontsloten via de Publicatiereeks Gevaarlijke stoffen (PGS, [www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl](http://www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl)). PGS bevat richtlijnen die een mogelijke invulling van een breed scala aan Europese wet- en regelgeving voor de opslag van gevaarlijke stoffen bieden. Het gaat hierbij om brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid. Gevaarlijke goederen moeten worden opgeslagen in een opslagruimte die allerlei speciale voorzieningen heeft speciaal voor gevaarlijke stoffen, de zogenaamde gevarenloods. Gemeenten (via de omgevingsvergunning) of RUD's leggen aan de hand van de PGS richtlijnen via de omgevingsvergunning regeldrukverplichtingen op betreffende de inrichting van de loods. Hierbij wordt de brandweer geraadpleegd.

<sup>23</sup> 2008/118/EG

<sup>24</sup> Liquefied natural gas (LNG) of vloeibaar aardgas is aardgas dat vloeibaar gemaakt is om opslag en/of transport te vereenvoudigen.

In de opslagloods moeten voorzieningen getroffen worden voor de opslag van gevaarlijke goederen. Een specifieke veelvoorkomend type goederen waarvan respondenten zware regeldruk menden zijn klasse 2 goederen – aerosols. Deze goederen moeten worden opgeslagen in een kooi, zodat de aerosols bij ontploffing niet door het hele gebouw schieten. Brandbare stoffen moeten worden opgeslagen in de nabijheid van brandblusapparatuur (sprinklers). Het personeel in de gevaarloods dient een bewustwordingscursus te doen. Bepaalde bedrijven moeten een veiligheidsadviseur in dienst hebben. Een dergelijke cursus duurt vier dagen, en kost € 400-900. Al met al geven respondenten aan dat een gevaarloods door de voorzieningen qua opslagkosten twee tot drie keer zo duur is als een gewone loods.

De manier waarop veel partijen omgaan met de complexiteit van toezichthouders is veelal dat ze met de eisen van één toezichthouder beginnen. De bedrijven toetsen hun oplossingsrichting bij deze toezichthouder en in een iteratief watervalproces waarbij veel geschakeld wordt, betrekken zij één voor één de andere partijen, tot alle partijen tevreden zijn. Dit kan een langdurig proces zijn, en het is een reden dat relatief weinig partijen investeren in de opslag van gevaarlijke stoffen.

#### 6.1.2 *Overzicht wet- en regelgeving voor opslag van gevaarlijke stoffen*

Het PGS richt zich op de opslag van gevaarlijke stoffen. Deels ontleent PGS regels aan het ADR<sup>25</sup>. Hierdoor wordt harmonisatie en gelijkvormigheid van regelgeving bereikt waardoor de regeldruk wordt beperkt.

Relevante wetgeving is:

- Wet Milieubeheer (I&M);
- Wet Bodembescherming, Besluit Bodembescherming, Nederlandse richtlijn Bodembescherming (NRB, I&M);
- Woningwet (I&M);
- Europese richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control (EU, I&M);
- VN-Globally Harmonised System en Europese verordening EU-GHS voor de indeling en etikettering van stoffen en mengsels (I&M, SZW);
- Europese verordening REACH: Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen (EU, I&M, SZW);
- SEVESO II (EU, I&M);
- Arbeidsomstandighedenwet met Arbeidsomstandighedenbesluit, Arboregeling, explosieveiligheid and Arie (SZW);
- Warenwetbesluit drukapparatuur met Europese Richtlijn Drukapparatuur (PED) (EU, SZW);
- Brandweerwet (BZK);
- Wet rampen en zware ongevallen (BZK);
- Besluit draagbare blustoestellen (BZK);
- Besluit bedrijfsbrandweren (BZK);
- Activiteitenbesluit (I&M);
- Regeling algemene regels voor inrichtingen (I&M);
- Bevi/Revi (I&M);
- Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (I&M; SZW, BZK);
- Bouwbesluit (I&M);
- Gebruiksbesluit (I&M);

---

<sup>25</sup> Zie ook Paragraaf 4.5

- Besluit bodemkwaliteit (I&M);
- Warenwetbesluit explosieveilig materieel (SZW);
- ATEX (ATmosphère EXplosible) 95 (Richtlijn 94/9/EG) en 137 (Richtlijn 1999/92/EG) voor resp. apparatuur en werkomgeving (EU, SZW);
- SVESO II (EU, SZW);

### 6.1.3 Analyse

Vanwege de in de praktijk nauwe samenhang tussen opslag van gevaarlijke stoffen en transport van gevaarlijke stoffen, geeft deze paragraaf een gecombineerde analyse van de knelpunten. Achtergronden bij het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn beschreven in sectie 4.5 van Hoofdstuk 4 betreffende achterlandtransport.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen en de opslag van gevaarlijke stoffen zijn zeer gespecialiseerde onderdelen van de logistieke sector in Nederland, met een beperkt aantal bedrijven die beschikken over dure faciliteiten en specifieke kennis. Alleen bedrijven met opslag van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen (BRZO<sup>26</sup>-bedrijven). Dit deel van de logistieke sector is zo gespecialiseerd dat kwantificering hiervan te ver gaat voor dit onderzoek. Welke bedrijven gevaarlijke goederen vervoeren wordt niet centraal geregistreerd.

De partijen die in het onderzoek zijn bevraagd over regeldruk ten aanzien van gevaarlijke stoffen geven zonder uitzondering aan dat er geen sprake is van het ter discussie willen stellen van de huidige regelgeving en manier van werken. De regels zijn er niet voor niets. Partijen stellen vaak dat de regels in sommige gevallen nog niet streng genoeg zijn, of dat er te weinig wordt gehandhaafd.

Deze casus is interessant in het kader van dit onderzoek, en wel om twee redenen. Ten eerste illustreert deze casus dat een stuk wetgeving zoals het ADR kan leiden tot een disproportionele vergroting van de complexiteit voor bedrijven in de logistieke sector. De disproportionaliteit zit in het feit dat het ADR een nieuwe goederenclassificatie introduceert. Zo'n grote wijziging komt niet iedere twee jaar voor, maar de wetgeving wijzigt wel met een regelmaat van twee jaar. Niet de hele sector ondervindt hiervan de gevolgen. Wijzigingen hebben vaak effect op een selecte groep bedrijven die met specifiek materieel rijdt of bepaalde (sub) klassen vervoerd. Door de wijzigingen, de regelmaat van wijzigen en de aard van de wijzigingen hebben sommige bedrijven daarom grote moeite zich te conformeren aan de wetgeving.

Dat bedrijven dezelfde moeite ondervinden bij het inrichten van een loods, blijkt uit de inspectieresultaten van ILT, waar in 60% van de geïnspecteerde gevallen onregelmatigheden worden aangetroffen. Bedrijven onderschrijven echter unaniem dat de regelgeving een duidelijk en zeer wenselijk doel dient. Een mogelijke oplossingsrichting is dat bijvoorbeeld de gemeenten waar opslagfaciliteiten voor gevaarlijke stoffen gelegen zijn, of bijvoorbeeld een regionale milieudienst, zich opstellen als coördinator van regelgeving en het toezicht, waardoor bedrijven één aanspreekpunt hebben, en inconsistenties in regels bespreekbaar wordt. In

---

<sup>26</sup> BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen (1999). De BRZO is de Nationale concretisering van de Europese Seveso II-richtlijn. BRZO-bedrijven zijn de meest risicovolle bedrijven in Nederland.

Rotterdam, met de DCMR Milieudienst Rijnmond, is dit een beproefd model gebleken. Maar een dergelijke ondersteuning is ook in andere regio's nodig.

Ten tweede illustreert de casus, dat bedrijven die meedenken met het vormgeven complexe wetgeving als het ADR een voordeel hebben boven bedrijven die niet in dergelijke processen betrokken zijn. Hoewel er overgangstermijnen voor ADR bestaan, gebruikelijk een half jaar, maar voor bepaalde wijzigingen (bijvoorbeeld materieel) veel langer, zet het niet zien aankomen van bepaalde ingrijpende wijzigingen bedrijven commercieel op achterstand. Ook beïnvloedt het in belangrijke mate de perceptie van regeldruk. Het is allereerst van belang om een beter inzicht te hebben in welke bedrijven precies bezig zijn met opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. ILT, als belangrijkste toezichthouder in dit domein, heeft een overzicht van de grote bedrijven met een focus op bedrijven die laden en lossen, maar niet van de kleinere en kan daarom geen volledig beeld op dit vlak geven. Vervolgens dienen meerdere typen bedrijven te worden betrokken bij de vormgeving van het ADR en de PGS-richtlijnen. Ook een eerdere aankondiging van wijzigingen in de wetgeving en het bespreekbaar maken van de impact van die wijzigingen op Nederlandse wetgeving zal voor de regeldrukperceptie rondom gevaarlijke stoffen een positief effect kunnen hebben.

#### 6.1.4 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

De overheid, i.c. de ILT in de rol van coördinerende instantie, zou bedrijven actief moeten ondersteunen bij het inrichten van hun opslag en transport van gevaarlijke stoffen. Als kandidaat voor deze rol kan gedacht worden aan de RUD's, die voortkomen uit de recente wijziging van het omgevingsrecht. Een ondersteunende en coördinerende dienst is nodig vanwege de grote complexiteit van de wet- en regelgeving, de regelmatige wijziging van deze regelgeving, en de hoge regeldruk die gepaard gaat met het inrichten van locaties voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

De actieve betrokkenheid van bedrijven en hun vertegenwoordigende brancheverenigingen bij de vormgeving van wet- en regelgeving is zowel een kracht als een potentiële zwakte. De kracht is dat bedrijven actief meedenken, en dat wet- en regelgeving beter aansluit op de operationele praktijk. De zwakte is dat er voordelen zijn voor bedrijven die meepraten ten opzichte van bedrijven die niet in de juiste gremia betrokken zijn.

De aanbeveling is: breng de RUD's in een centrale rol als ondersteuning voor bedrijven in het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen. In deze RUD's kan daarvoor alle kennis en ervaring bij elkaar gebracht worden. Deze RUD's kunnen ook een centrale rol spelen bij het betrekken van alle relevante bedrijven bij de ontwikkeling en wijziging van de wet- en regelgeving ten aanzien van gevaarlijke stoffen. De overheid dient wel actief toe te zien op de openheid van discussiegroepen en raden waarin bedrijven mede vorm geven aan wet- en regelgeving. Het is van belang bij heel gespecialiseerde regelgeving dat alle betrokken bedrijven aangehaakt zijn op deze trajecten. Alle bedrijven moeten in staat worden gesteld om tegelijkertijd met de direct betrokken bedrijven kennis te nemen van voornemens tot wijzigingen in de regelgeving. Daarentegen geven brancheorganisaties aan dat het heel lastig kan zijn om bedrijven bereid te vinden om bij te dragen aan de ontwikkeling van regelgeving. Hier ligt daarom een gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor overheid en bedrijfsleven.

## 6.2 Voorkom stapeling van vergunningen bij onder meer bijzondere douaneregimes

In de referentieketen voor binnenkomende goederen is uitgegaan van een situatie waarbij binnenkomende goederen meteen in het Europese vrije verkeer worden gebracht. Echter, in sommige logistieke ketens is het meteen inklaren van goederen niet gewenst. Dit doet zich voor bij goederen waarvan het verbruik onzeker is, en/of ver weg in de toekomst ligt (bijvoorbeeld reserveonderdelen), of bij goederen waarvan het al van tevoren bekend is dat zij een bestemming zullen krijgen buiten de EU. Ook goederen die vanuit een punt naar een groot gebied, bijvoorbeeld een EMEA-regio<sup>27</sup> of de hele wereld, worden gedistribueerd, worden vaak niet meteen ingeklaard. Daarnaast is douanetoezicht aan de orde bij vervoerde goederen waarvan de inspectie is verlegd naar een locatie van de ladingbelanghebbende, of bij export, waar al voor export aangegeven goederen moeten worden vervoerd naar een buitengrens.

Voor deze gevallen bestaat een vereenvoudigde regeling: de regeling douane-entrepot. In principe bestaat voor het vervoer onder douanetoezicht de zogenaamde transit-regeling. Dit is een regeling waarbij vervoer onder toezicht, via een vereenvoudigde aangifte aan de Douane, kan plaatsvinden. De Douane registreert dan actief vertrek en aankomst van de zending, zodat het transport gemonitord kan worden.

Er is nog een andere mogelijkheid. Dat is de zogenaamde domiciliëringsprocedure (domproc). Dit is de regeling waarbij goederen in een douane-entrepot kunnen worden geplaatst of ten invoer kunnen worden aangegeven, waarbij de Douane niet meer via een transitregeling hoeft te worden geïnformeerd. De Douane baseert zich voor controle op de administratie van de entrepot-houder of importeur. Voor het vervoer vanuit een RTO kan deze regeling toegepast worden in twee belangrijke varianten: de Domproc Entrepot-regeling (DEN) en de Domproc Invoer-regeling (DIN).

De DEN-regeling is een van de belangrijkste lastenverminderende vereenvoudigingen in het UCC. Dit onderzoek laat zien dat de besparing bij gebruik van de DEN-regeling voor het containervervoer zo'n 60% is.

Daar staat tegenover dat voor het gebruik van de DEN-regeling wel een aantal vergunningen moeten worden aangevraagd. De aanvraag van een entrepotvergunning, en het bijbehorende goedkeuringsproces zijn op zich al ingrijpend voor een bedrijf, omdat de Douane zowel de locatie als de administratieve inrichting moet goedkeuren. Voor de domproc-regeling is de "vergunning domiciliëringsprocedure". Daarnaast wordt veelal gebruik gemaakt van elektronische aangifte, waarvoor de "vergunning elektronisch aangeven" nodig is en van de vergunningen "toegelaten geadresseerde" en "toegelaten afzender", omdat dan een aantal controlestappen zoals verzegeling en het opmaken van begeleidingsdocumenten door het bedrijf zelf kan worden gedaan. Vervolgens dienen agenten en vertegenwoordigers van de entrepot-houder die goederen onder

---

<sup>27</sup> EMEA staat voor Europa, Midden Oosten en Afrika. Veel multinationals hebben hun operaties in drie grote regio's ondergebracht: Americas, EMEA en Asia-Pacific.

de DIN- of DEN-regeling willen kunnen plaatsen ook allemaal een domproc-plaatsingsvergunning aan te vragen.

Deze vergunningen komen gedeeltelijk bovenop de reguliere transit- en zekerheidsstellingsvergunningen die de vervoerder en entrepouder ook moeten hebben om gebruik te kunnen maken van normaal transitvervoer (voor het reguliere transitverkeer hebben de bedrijven vaak al vergunningen toegelaten afzender en toegelaten ontvanger.) Het onderhouden van dit complex van vergunningen is voor bedrijven een niet te onderschatten inspanning. Deze inspanning is overigens niet eenvoudig te kwantificeren, aangezien het vergunningscomplex dat een bedrijf nodig heeft specifiek is voor haar keten, goederenstroom, en de kwaliteit van de partners in de keten.

Door veel bedrijven wordt nadrukkelijk een afweging gemaakt of zij de investering voor de entrepotvergunning, en de vergunningen voor de transit- en DEN-regelingen moeten maken of niet. Terwijl de kostenbesparing toch zo substantieel is ten opzichte van het reguliere transitverkeer, kan het beperkt aantal transporten onder de DEN-regeling (188.000 op jaarbasis), gezien worden als een aanwijzing dat relatief weinig bedrijven kiezen voor de complexe toevoeging van vergunningen aan hun toch al uitgebreide vergunningscomplex voor het transitverkeer. In het overgrote deel van de gevallen levert deze vereenvoudiging in de regelgeving dus voor bedrijven geen daadwerkelijke vereenvoudiging of kostenbesparing op.

#### 6.2.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

De domiciliëringsprocedures DEN-regeling (domproc Douane Entrepot) en DIN-regeling (Domproc Invoer) staan beschreven in artikel 76 lid 1 letter c, UCC en artikel 253 lid 3 van de Implementing Provisions van de UCC.

#### 6.2.2 *Analyse*

In het grensoverschrijdende verkeer kan een belangrijke besparing gerealiseerd worden door het gebruik van de DEN-regeling (domproc Douane Entrepot) uit te breiden. Daarbij moeten bedrijven ondersteund worden met het vereenvoudigen van vergunningen, zoals de plaatsingsvergunning. Als dit lukt dan is een maximale besparing te realiseren ter grootte van 60% van de kosten van de transitaangiften: € 5.782.000.

Er is ook een dreiging van verhoging van regeldruk met de introductie van de Union Customs Code vanaf (waarschijnlijk) 2016. Dit hangt samen met de aangifte voor wederuitvoer, die in Nederland door de efficiënte combinatiemogelijkheden in de systemen van de Douane niet tot een aparte handeling leidt. Vanuit de EU, i.c. DG Taxud is al een aantal keren op gewezen dat Nederland de volledige douanewetgeving moet uitvoeren. De introductie van de nieuwe douanesystemen die voorsorteren op de UCC bieden deze combinatiemogelijkheid niet. Dat zou kunnen betekenen dat deze aangifte in de toekomst apart moet worden gedaan. Dit zou een aanzienlijke kostenpost en onacceptabele stap terug zijn voor veel Nederlandse ladingbelanghebbenden en importeurs.

De totale regeldruk die gemoeid zijn met de transit, en de domproc-regeling zijn becijferd op € 24.732.000 of € 16,84 per binnenkomende container. Een mogelijke besparing is het gevolg van de uitbreiding van de domproc-regeling. Als dit lukt, dan



is een maximale besparing te realiseren ter grootte van 60% van de kosten van de transitaangiften: € 5.782.000.

### 6.2.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

De douanewetgeving omvat nu een groot aantal vergunningen waarbij de werking deels gebaseerd is op een combinatie met andere vergunningen, en waarbij het hebben van de ene vergunning een voorwaarde kan zijn voor de werking van een andere vergunning. De modulariteit van vergunningen heeft een achtergrond in het vergroten van flexibiliteit en het aansluiten op de diverse bedrijfspraktijk.

Het advies is om een aanvraag- en vergunningenbeheersproces te ontwikkelen waarbij niet voor elke vergunningsaanvraag opnieuw grotendeels dezelfde gegevens moeten worden verstrekt aan de Douane. De ontwikkeling van het Single Window Handel en Transport (SWHT) kan hierbij helpen door een centraal platform te bieden waar niet alleen alle douanehandelingen plaats kunnen vinden, maar alle handelingen voor alle inspectiediensten die relevant zijn voor handel en transport. Vergunningenbeheer zou hier nadrukkelijk onderdeel van moeten uitmaken. Het is wellicht mogelijk hiervoor ook aan te sluiten bij de ontwikkeling van het Ondernemersdossier, waar de Belastingdienst ook al een grote rol in heeft. Het SWHT zou ook rekening moeten houden met het blijven faciliteren van de aangifte voor wederuitvoer zoals dat nu in Nederland algemeen gebruik is. De ministeries van Financiën, EZ en I&M sturen samen het SWHT aan.

## 6.3 **Harmoniseer toleranties bij volumemeting van bulkgoederen**

Een veel voorkomend probleem is het vaststellen van het verladen volume. Bij veel producten hangt dit samen met het moment waarop gemeten wordt, de manier waarop gemeten wordt en de temperatuur van het goed. In de bulksector is onder andere voor accijnzen het volume bij uitslag bepalend voor de toepassing van regelgeving<sup>28</sup>. Dit is een logisch gevolg van het feit dat accijns een verbruiksbelasting is. Het komt bijna altijd voor dat verschillende metingen in de keten (laden vanuit de tank, meting van schip of truck bij vertrek, meting van schip of truck bij aankomst, en meting bij lossing in de tank) significant verschillen. De ontvangende partij moet van deze verschillen een melding doen bij de Douane (een zogenaamde tekortmelding) als het verschil boven een bepaalde tolerantie is (meestal rondom de 0,4%). Deze meldingen leiden dan tot een naheffing of correctie bij de verzender. Een andere complicatie is dat de administratie van een bedrijf vaak van 9-5 uur werkt, terwijl operaties 24 uur per dag doorgaan. Daardoor worden vaak voor verladingen geschatte aangiftes gedaan. Daardoor ontstaan vaak correcties die leiden tot veel administratieve rompslomp.

### 6.3.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Wet op de accijns, uitvoeringsbesluit accijns, uitvoeringsregeling accijns;
- UCC en de toepassingsverordening Douane.

Verder zijn er diverse wetten en protocollen die afspraken vastleggen voor bepaalde groepen landen. Er is ook wetgeving, speciaal op het terrein van de accijnzen, gerelateerd aan het Benelux-Unieverdrag.

<sup>28</sup> Art. 52 Wet op de Accijns.

### 6.3.2 Analyse

Meetverschillen bij het overslaan en vervoer van bulkgoederen zijn onvermijdelijk. Dit wordt in een groot deel van de accijns- en douaneregelgeving onderkend en daarom zijn toleranties afgesproken voor een aantal gevallen. Daarnaast zijn er situaties waar geen toleranties gelden zoals bij het vervoer met pijpleidingen. De toleranties zijn in de orde van grootte van 0,3-0,5%, wat voor grote volumes olie en olieproducten toch vaak om grote hoeveelheden gaat. Hiernaast moet elk geconstateerd verschil leiden tot een melding, en volgt vervolgens vrijwel altijd een naheffing. Het afhandelen van deze naheffingen leidt tot een substantiële inspanning en kostenpost van alle partijen die een accijnsgoederenplaats hebben.

### 6.3.3 Aanbevelingen voor regeldrukvermindering

Een oplossing voor de verschillen die optreden bij het overpompen van product kunnen niet eenvoudig worden opgelost aangezien dit een gevolg is van de fysische eigenschappen van het product. Wel kan worden onderzocht wat de mate van eenvormigheid is in de afspraken over toleranties, en de manier waarop de Douane daarmee omgaat.

Inventariseer de bestaande toleranties voor verschillende modaliteiten en verschillende productsoorten, en benchmark deze toleranties in andere EU-lidstaten. De Douane dient zich in te spannen de gebruikte toleranties zoveel mogelijk te harmoniseren, en aan te passen bij de meest gebruikte toleranties in de ons omringende landen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Douane.

## 6.4 Formuleer richtlijnen vervoer en opslag accijnsgoederen en sluit aan bij douane-initiatieven

Opslag van accijnsgoederen onder schorsing van de accijns kan in een zogenaamde accijnsgoederenplaats (AGP). Hiervoor moet een vergunning aangevraagd worden bij de Douane. Dit proces is vergelijkbaar met dat van de RTO.

Bij accijnsgoederen wordt de accijnsplicht o.a. bepaald door gebruik (want het is een verbruiksbelasting). De verzender is verantwoordelijk voor het vaststellen van het verbruik. Daarvoor dient een administratie ingericht te worden, waarin de opslaghouders, die vaak de verzender is, allerlei informatie van de ontvanger moet verzamelen (vergunningen, gepland gebruik van het goed, of een niet-brandstofverklaring). Een respondent heeft hier 14 declaranten voor in dienst. Dit heeft grote gevolgen voor het transitverkeer van accijnsgoederen door Nederland. Hierbij speelt namelijk de bestemming een rol voor de van toepassing zijnde regeling voor het vervoer. Als de bestemming buiten de EU is, dan kan dat gewoon onder het NCTS<sup>29</sup>. Als het naar een EU-lidstaat is, dan dient de bestemming geverifieerd te worden. Afhankelijk van de bestemming (AGP van de ontvanger, geregistreerd geadresseerde, onbekende ontvanger) dient het vervoer begeleid te gaan van verschillende documenten of aangiften (zie ook hieronder). Overigens mogen niet veraccijnsde goederen alleen onder accijnstoezicht vervoerd worden. Dit gebeurt met een vereenvoudigd geleide document (VGD) als accijns betaald is,

<sup>29</sup> New Computerised Transit System voor elektronische aangifte van vervoer van goederen onder douanetoezicht. Een begeleidingsdocument (T1) is dan niet meer nodig.

of door middel van communicatie met het Excise Movement and Control System (EMCS) als accijns geschorst blijft.

Voor het vervoer van goederen onder schorsing bestaat het EMCS. Dit systeem is benaderbaar via het BTW/VPB-domein van de Belastingdienst, waardoor declaranten ook financiële gegevens van het bedrijf kunnen inzien. Bedrijven die dat niet willen, moeten een aparte EMCS-module aanschaffen.

Een ander verschil tussen de douanewetgeving en de accijnswetgeving is dat het AEO-certificaat geen werking heeft in de accijns- en BTW wetgeving. Hierdoor zijn er geen voordelen van AEO-bedrijven, en leiden de AEO-inspanningen van die bedrijven niet tot een vereenvoudiging bij de beoordeling van vergunningen. Accijnsgoederen kunnen verschillende statussen hebben: douanetoezicht (T1) en/of accijnsschorsing (het goed moet dan in een goedgekeurde accijnsgoederenplaats liggen). De goederen kunnen ook volledig in het vrije verkeer zijn (dat wil zeggen ingeklaard voor de Douane, en accijns betaald). Zelfs dan dient het vervoer van de goederen onder speciaal toezicht plaats te vinden (maar wel via een vereenvoudigde regeling). Hiernaast kunnen er verschillen zijn in de zuiverheid van goederen, terwijl het wel hetzelfde goed is, waarvoor ook weer al deze verschillen in status kunnen optreden.

Deze verschillende statussen leveren complicaties op bij het opslaan van goederen. Het gezamenlijk opslaan van goederen met verschillende statussen kan leiden tot onverwachte statusveranderingen van goederen. Vooral bij accijns, dat al gauw over grote bedragen gaat, kan dit leiden tot substantiële naheffingen. Het is voor bedrijven onduidelijk of het gezamenlijk opslaan van veraccijnsde en niet-veraccijnsde goederen is toegestaan. Het gezamenlijk opslaan van T1 en vrije goederen leidt ertoe dat het totale volume van de goederen T1-status krijgt (en dus bij uitslag weer opnieuw vrijgemaakt moet worden, onder betaling van heffingen).

#### 6.4.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Wet op de accijns, uitvoeringsbesluit accijns, uitvoeringsregeling accijns;
- UCC en de toepassingsverordening Douane.

#### 6.4.2 *Analyse*

De accijnswetgeving, in combinatie met de douanewetgeving, leidt tot een enorme toename van de complexiteit voor bedrijven. Of bedrijven zich hierop toeleggen hangt af van de commerciële afweging tussen de geschatte kosten van kennisopbouw en implementatie, en baten die mogelijk volgen uit de unieke propositie die deze bedrijven aan potentiële klanten kunnen bieden. Daarom is de complexiteit op zichzelf is niet het probleem. Wat een probleem is, is het feit dat het al of niet toegestaan zijn van bepaalde combinaties, of de reactie van de Douane daarop onduidelijk is. Deze situaties zouden duidelijk in beeld moeten worden gebracht, om vervolgens richtingen te kiezen voor de manier waarop die situaties door zowel bedrijven als Douane behandeld worden.

Een ander knelpunt is het EMCS, waarvoor de keuze die de Belastingdienst heeft gemaakt over de toegang tot het systeem bedrijven noopt om zelf de software aan te schaffen. Een oplossing is om de registratie en administratie van accijnsgoederen ook zoveel mogelijk onderdeel te maken van het Single Window

Handel en Transport (SWHT), waardoor de integratie met vergelijkbare douaneprocessen verbeterd zou kunnen worden.

#### 6.4.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Inventariseer de onduidelijkheden die ontstaan uit de combinatie van de accijnswetgeving en douanewetgeving, en formuleer standaardbenaderingen voor die situaties, waar bedrijven en Douane in de praktijk mee kunnen werken. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Douane.

Integreer de accijnswetgeving en de ondersteunende systemen in het SWHT, zodat de aansluiting en interactie met andere douanesystemen wordt vergroot. Hierdoor zullen verschillen in benadering tussen het New Computerised Transit System (NCTS<sup>30</sup>) en het EMCS verkleind worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Douane in samenwerking met de ministeries van Fin, I&M en EZ (de laatste twee als coördinerende ministeries voor het SWHT).

#### 6.5 **Neem coördinerende en faciliterende rol in aanpak procedures en risico's bij domproc-regelingen voor accijnsgoederen**

Er is momenteel een groot probleem met de toepassing van de domproc-regeling voor bulkgoederen. Deze regeling bestaat uit een vroegtijdige registratie van een zending in de administratie van een entrepotouder, waarna het vervoer zonder documenten kan plaatsvinden. De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de hoeveelheid ligt bij de entrepot-ouder. Er zijn wel een aantal vergunningen nodig, zowel voor de partij die de plaatsingen doet, als voor de entrepot-ouder. Eerder is al geconstateerd dat dit een behoorlijke inspanning voor bedrijven is.

Een domproc-regeling werkt goed bij containers en stukgoed, waar de lading goed telbaar is. Verschillen tussen de ladingdocumenten van het zeeschip en het douane-entrepot komen dan meestal niet voor, of zijn zeer beperkt. Bij bulklading is dat niet zo eenvoudig. Verschillen komen bijna altijd voor, en die verschillen komen voor rekening van de vergunninghouder onder de domproc-regeling. Als administratieve inslag in het goederenvolgsysteem wordt gedaan door de scheepsagent voor aankomst van het schip, op basis van de Bill of Lading, en bij lossing blijkt het volume iets anders te zijn, werd dit tot nu toe door de agent aangepast in de plaatsing. Dit mag sinds kort niet meer, als gevolg van het aansluiten bij de Europese uitvoeringsagenda voor douanewetgeving. Wat dan wel een werkende procedure zou kunnen zijn, is nog niet opgelost. Bij plaatsing door de ontvanger – op basis van de vastgestelde hoeveelheid - wordt de agent de facto werkeloos.

##### 6.5.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

UCC en TVo.

---

<sup>30</sup> Het New Computerised Transit System (NCTS) is het elektronische vervoersaangiftesysteem voor de verplicht elektronische aangifte voor het gebruikmaken van de regeling voor douanevervoer.

### 6.5.2 *Analyse*

De Douane heeft actief het gebruik van de domproc-regeling in het bulkvervoer geïntroduceerd. Daarbij hebben grote op- en overslagbedrijven in de bulksector zich ingespannen om hun operatie in te richten voor de toepassing van de domproc-regeling, en hebben ze de daarbij behorende vergunningen aangevraagd.

Nu blijkt dat de procedure zoals die door de Douane is voorgesteld niet in de praktijk werkt. De problematiek is ook zodanig complex, en gerelateerd aan andere knelpunten zoals de volumebepaling, dat een oplossing op dit moment nog niet in zicht is.

In principe is de Douane al met alle betrokken partijen in gesprek om een werkbare procedure te ontwerpen. Daarbij is er een groot spanningsveld tussen de geldende wetgeving, de druk uit Europa om de wetgeving op een bepaalde manier, veelal frequent en transactie-gebaseerd, uit te voeren, en de praktische bezwaren van bedrijven.

Dit knelpunt is om twee redenen interessant: het toont aan dat complexe wetgeving in een complexe situatie (douanewetgeving in de olieopslagsector) onuitvoerbaar kan worden in de praktijk. Het toont ook aan dat het actief stimuleren van de overheid van het gebruik van regelingen wel voorzichtig moet gebeuren. Als de overheid een regeling voorstelt en bedrijven daarin investeren en het blijkt niet te werken, is het afbreukrisico groot.

### 6.5.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Het verdient aanbeveling het bestaande overleg tussen de Douane en betrokken partijen te continueren, mogelijk met een verdere betrokkenheid van de relevante beleidsdepartementen, om te komen tot een werkbare oplossing.

Richt bij het aansturen op coördinerende en faciliterende rollen van de overheid in verschillende regeldrukdoSSIERS een controleerbaar proces in waarmee verrassingen over de praktische uitvoering van wetgeving, en het stimuleren van onmogelijke vereenvoudigingen zoveel mogelijk wordt voorkomen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de ministeries van EZ, I&M en Financiën.

## 6.6 **Beperk de consequenties van de fiscale strafbeschikking voor het AEO-certificaat**

Op 1 juli 2011 is door de Douane de fiscale strafbeschikking (FSB) ingevoerd. Dit is een gevolg van de Wet OM-afdoening. Het verschil met de voorgaande situatie is dat de Douane hiermee in feite straffen kan opleggen voor strafbare feiten (vroeger kon alleen de rechter dit). Een FSB is meestal een boete voor strafbare feiten door verzaakte douaneverplichtingen.

Deze FSB heeft een aantal ingrijpende consequenties. Er is de mogelijkheid tot verzet binnen twee weken, met een indiening van het verzet bij de officier van justitie. Als dit verzet vervolgens verloren wordt, en het omvat een rechterlijk vonnis, dat volgt de registratie in het strafregister. Dit is een directe aanleiding voor het verliezen van het AEO-certificaat.

Deze werking van de FSB is voor AEO-gecertificeerde bedrijven een enorm risico, aangezien het verliezen van het AEO-certificaat een disproportionele consequentie is van het delict.

#### 6.6.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Wet OM-afdoening;
- UCC en toepassingsverordening.

#### 6.6.2 *Analyse*

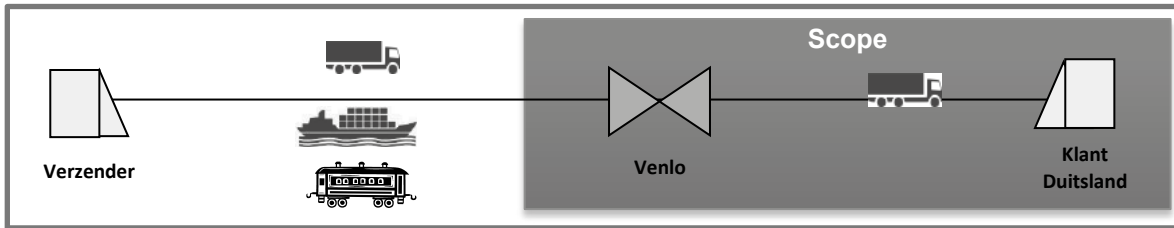
De FSB is voor AEO-gecertificeerde bedrijven een grote zorg. Strafbare feiten zijn in de praktijk snel gemaakt, als bijvoorbeeld de komst van een inspecteur bij het nachtelijk laden van een boot die dringend moet vertrekken vanwege een lopend productieproces, niet wordt afgewacht. Het risico van het potentieel verliezen van het AEO-certificaat zal veel bedrijven ertoe nopen geen verzet aan te tekenen en alle FSB's te betalen.

#### 6.6.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Jurisprudentie betreffende teruggetrokken AEO-statussen door een FSB en het verliezen van een verzet bij de rechter lijkt vooralsnog niet te bestaan. Enig inzicht in het soort strafbare feiten in de logistieke sector, en hoe vaak die voorkomen is gewenst. Daarnaast kan het Ministerie van V&J de registratie in het strafregister van bepaalde typen delicten in de logistieke sector heroverwegen om tot proportionaliteit van maatregelen te komen. De Douane kan heroverwegen welke specifieke registraties in het strafregister wel en niet tot intrekking van het AEO-certificaat kunnen leiden. Het is belangrijk hierover zekerheid te scheppen naar de betrokken bedrijven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het ministerie van V&J en bij de Douane.

### 6.7 **Integreer en harmoniseer wetgeving om belemmeringen van de interne markt te reduceren**

Intracommunautair vervoer, het vervoer tussen lidstaten van de EU, is, vanwege de douane-unie formeel geen export of import. Het is echter wel grensoverschrijdend vervoer. Daarbij zijn er ook in de interne markt van de EU nog steeds grote en kleine regeldruknelpunten die belemmeringen van de interne markt in de EU vormen. In het onderzoek is specifiek aandacht besteed aan het vervoer van tuinbouwproducten van Nederland naar Duitsland, aangezien dit een zeer belangrijke stroom goederen is voor de Nederlandse economie. Ook het verkeer van Nederland naar Duitsland over de weg is aanzienlijk: op jaarbasis wordt, alleen al door Nederlandse wegvervoerders 24 mln. ton goederen vervoerd naar Duitsland. Figuur 12 geeft de keten en scope weer.



Figuur 12: Tuinbouwketen en scope

### 6.7.1 Knelpunten in de interne Europese markt

Hieronder zullen verschillende knelpunten aan de orde komen. Deze knelpunten zijn allemaal op te vatten als belemmeringen van de interne markt in de EU.

#### Btw-problematiek in de EU

Als bedrijven bij verkoop BTW heffen, mogen ze deze bij inkoop terugvorderen. Dit wordt verrekend in de omzetaangifte die bedrijven afhankelijk van hun voorkeur eens per maand, kwartaal of jaar doen. Door per maand aangifte te doen blijft het kapitaalbeslag beperkt. Een in Nederland gevestigde ondernemer met een klant in Duitsland kan de BTW verleggen naar Duitsland en hoeft dan geen BTW in rekening te brengen en af te dragen. Voor de BTW-administratie dienen ondernemers wel alert te zijn op het ontvangen van ontvangstbewijzen van de goederen in andere lidstaten. Deze zogenaamde Proof of Deliveries (PoD) zijn bewijsstukken voor de BTW-administratie in Nederland.

Landbouwers, veehouders, tuinbouwers of bosbouwers kunnen gebruik maken van de landbouwregeling. Voor producenten die onder de landbouwregeling vallen hoeft geen BTW in rekening gebracht te worden, maar de BTW kan dan ook niet worden verlegd. Bij hoge investeringen kan de regeling financieel nadelig zijn. De producenten mogen kiezen of ze van de regeling gebruik maken.

Sommige producenten uit de regio Venlo die gebruik maken van de landbouwregeling leveren aan een veiling in Duitsland en gebruiken fusten met statiegeld waarover BTW wordt geheven. Omdat de BTW onder de landbouwregeling ook hiervoor niet verlegd kan worden, ontstaat een administratieve last op het traject Venlo-Duitsland vanwege het bijhouden van de fustenadministratie van de handelaar en de veiling in Duitsland. Bovendien mogen producenten uit de buurt van de Duitse veiling niet de fusten van de Duitse veiling gebruiken om producten in Nederland te veilen en omgekeerd. Als geen BTW is betaald, wordt dit beschouwd als een economisch delict. Dit legt een beperking op aan de logistieke operatie aangezien bij veilingen in Nederland en Duitsland hetzelfde soort fusten wordt gebruikt. Een ondernemer die extra fusten nodig heeft om goederen in Duitsland onder de hamer te brengen, moet Duitse fusten op voorraad houden of deze extra halen met een extra rit.

Deze complexiteit ontstaat door de combinatie van regelgeving, zoals de landbouwregeling, BTW-wetgeving en de regeling tijdelijke invoer van verpakkingsmateriaal van de Douane.

### **Voedselveiligheidsinspecties**

Alle groenten en fruit binnen de tuinbouw moeten voldoen aan in wet- en regelgeving vastgelegde kwaliteitseisen. Deze eisen verschillen per groente- of fruitsoort. In Nederland ziet de NVWA, samen met het KCB toe op de naleving van deze regels. In Duitsland is dat Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Het komt regelmatig voor dat zendingen dubbel worden gecontroleerd: in Nederland en in Duitsland. Specifiek voor Nederland en Duitsland loopt er een EU-Interreg-project waarin deze problematiek aan de orde wordt gesteld.

### **Gewasbeschermingsmiddelen**

In principe is de wetgeving voor toegestane gewasbeschermingsmiddelen in Europa geharmoniseerd. Echter, bedrijven in verschillende landen kunnen aan hun leveranciers nog steeds verschillende eisen opleggen, waardoor vervoerders en producenten van groente en fruit nog steeds met verschillende eisen in verschillende landen geconfronteerd kunnen worden.

### **Duitse transportmilieueisen**

In Duitsland zijn voor bepaalde steden milieustickers vereist. Deze stickers dienen bedrijven zelf aan te schaffen en daarvoor moeten voertuigen aan bepaalde eisen voldoen. Deze milieuvriendelijke vrachtwagens moet een vervoerder mogelijk speciaal aanschaffen om vervoer naar Duitsland te kunnen doen. Als een vervoerder niet aan de eisen voldoet, kan deze niet leveren aan bepaalde steden in Duitsland of moeten er omwegen gemaakt te worden om op een bepaalde bestemming te komen.

### **Patronaal attest en toezicht op rij- en rusttijden**

De Europese Commissie heeft in december 2009 een nieuwe 'Verklaring van Activiteiten' ingevoerd (het zogenaamde patronaal attest). Op dit uniforme formulier, dat in de gehele EU geldig is, staat, naast de drie onderdelen van het voormalige formulier (ziekteverlof, jaarlijkse vakantie of voertuig bestuurd dat niet onder de Verordening valt), een verklaring van activiteiten. Dit document wordt gebruikt wanneer het onmogelijk is om handmatig ontbrekende gegevens in de tachograaf te registreren. Tijdens een controle moeten chauffeurs de rij- en rusttijdgegevens (tachograafschijven en/of bestuurderskaart of print-outs) van de dag van controle en die van de daaraan voorafgaande 28 kalenderdagen kunnen tonen. Zo kan worden vastgesteld of de chauffeur voldoende dagelijkse en een wekelijkse rusttijd heeft gehad. Op het beschikbaar hebben van het patronaal attest en op de rij- en rusttijden wordt in verschillende EU-landen streng toezicht gehouden. Het komt ook met enige regelmaat voor dat chauffeurs in meerdere EU-landen hierop gecontroleerd worden. Bedrijven moeten deze daarom, voor de zekerheid, altijd bij zich hebben.

#### **6.7.2 Wet- en regelgeving**

De regelgeving waar bovenstaande knelpunten betrekking op hebben is zeer divers. De belangrijkste zijn BTW-regelgeving, de Warenwet, de Wet Wegvervoer Goederen. Daarnaast zijn wetgeving in andere EU-landen, en de onderliggende EU-richtlijnen en verordeningen van belang. Voor de milieuproblematiek geldt in Duitsland de Fünfunddreißigste Verordnung zur Durchführung des



Bundesemmissionsschutzgesetzes<sup>31</sup>, waarin ook buitenlandse voertuigen verplicht worden een milieusticker te voeren.

### 6.7.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Voor een aantal van de bovenstaande knelpunten zijn voor de hand liggende oplossingen beschikbaar: een accurate PoD-registratie, de verdergaande digitalisering van vervoersdocumenten waardoor het handmatige patronaat attest niet meer nodig is.

In een aantal andere gevallen is verdergaande harmonisatie van de Europese regelgeving en de vertaling daarvan in nationale wetgeving gewenst. Dit geldt vooral voor de inspectiepraktijk van de NVWA, en haar zusterorganisaties in de EU, en voor milieuwetgeving in de verschillende lidstaten, voor zover die het internationale goederenvervoer raakt.

Voor het vermijden van dubbele inspecties zouden inspectiediensten meer informatie uit moeten (kunnen) wisselen over uitgevoerde inspecties, waardoor het bij voorgenomen inspecties in bepaalde lidstaten eenvoudig na te gaan is, of vervoerders al een keer geïnspecteerd zijn, en wat de bevindingen waren. Deze ontwikkeling kan gekoppeld worden aan een uniforme EU-database waar bedrijven in elke schakel in de keten keurmerkgaranties en kwaliteitsdocumenten in kunnen opslaan. Daarnaast zou de samenwerking en wederzijdse erkenning tussen inspectieorganisaties in Europa sterk gestimuleerd moeten worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij DG Sanco, het ministerie van EZ en de NVWA.

Voor de milieuwetgeving in Europese lidstaten ligt het ook voor de hand de wetgeving verdergaand te harmoniseren. Hierbij kan ook de relatie tussen milieuwetgeving voor het goederenvervoer over de weg en de Europese interne markt meer in detail worden benadrukt. Daarnaast is het van belang om ook vanuit de Europese Commissie aan te dringen op harmonisatie van lokale milieuwetgeving binnen lidstaten. In Nederland is een verdere mogelijkheid het verder stimuleren en ondersteunen van de ontwikkeling, het aanschaffen en gebruiken van zuinigere vrachtwagens door Nederlandse vervoerders.

Er zijn in de EU nog veel belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen in de interne markt. Voorbeelden zijn de wet- en regelgeving omtrent BTW, en het verleggen van BTW bij grensoverschrijdend verkeer in de EU, de inspectiepraktijk voor fytosanitaire goederen, en milieuwetgeving voor het goederenvervoer over de weg in een aantal EU-lidstaten waaronder Duitsland.

Harmoniseer etiketterings- en verpakkingseisen. Hiermee kan begonnen worden in een samenwerkingsverband tussen de Benelux en Duitsland, of met de Schengenlanden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de NVWA, de ILT, en DG Sanco.

Een belangrijke observatie is dat belemmeringen vooral voortkomen uit de combinatie van regelgeving, zoals de combinatie van de landbouwregeling, BTW-

---

<sup>31</sup> Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung -35. BImSchVdat

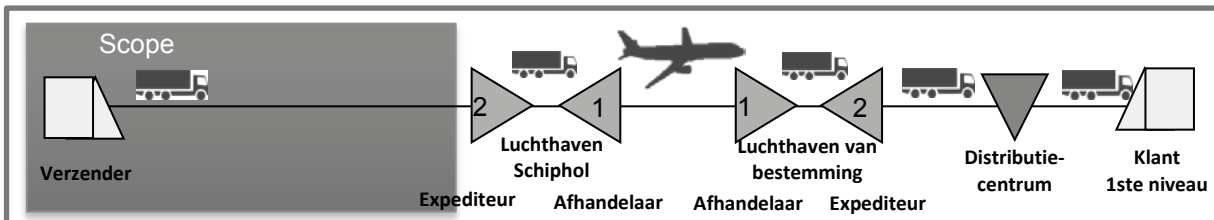
wetgeving en de regeling tijdelijke invoer van verpakkingsmateriaal bij het vervoer van groente naar een veiling in Duitsland, of de combinatie van wet- en regelgeving voor het vrije verkeer in de interne markt in combinatie met milieueisen. De belangrijkste oplossingsrichting is het aandringen binnen de Europese Commissie op verder harmonisatie van betreffende regelgeving, waarbij vooral aandacht besteed wordt aan de inwerking van verschillende regelingen op elkaar.

Het advies is om in de Europese Commissie, bij de verschillende DG's aan te dringen op een integrale benadering van verschillende wetgevingsdomeinen en harmonisatie van wetgeving ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de interne markt, door te wijzen op belemmeringen die ontstaan door de combinatie van wet- en regelgeving op verschillende vlakken zoals hierboven genoemd.

## 7 Bij uitvoer: voor vertrek

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten in regeldruk bij uitvoer van goederen via luchtvracht. De nadruk ligt hierbij op knelpunten in de keten van het vertrek bij de verzender tot het verlaten van het land op Schiphol. Deze introductie beschrijft eerst de logistieke processen binnen deze scope en vervolgens per knelpunt de achterliggende wet- en regelgeving en mogelijke oplossingsrichtingen.

Figuur 13 geeft de keten en scope weer. Het proces begint bij de afzender. Een afzender maakt over het algemeen gebruik van een expediteur om het totale transport te regelen. Deze zorgt dat de zending bij de afzender wordt opgehaald en via wegtransport bij een expediteursloods op Schiphol wordt bezorgd. De expediteur (tweede linie) consolideert zendingen en zorgt dat deze vlak voor vertrek naar de afhandelaarsloods (eerste linie) worden gebracht. De afhandelaar neemt de goederen in aan de landzijde en zorgt dat deze aan de luchtzijde worden ingeladen in het vliegtuig. Via luchtvracht verlaten de goederen het land.



Figuur 13: Luchtvrachtketen en scope in dit hoofdstuk

Specifieke kenmerken van luchtvracht zijn de hoge kosten per eenheid volume of gewicht en de korte reisduur. Dit heeft tot gevolg dat luchtvracht voornamelijk wordt gebruikt voor hoogwaardige zendingen of bij spoed. Daarom hebben ketenpartijen veel aandacht voor een hoge mate van controle en snelheid van de logistieke processen. De laatste jaren is de aandacht voor veiligheid en beveiliging in de luchtvracht sterk toegenomen. Voor een groot deel zijn de eisen die in luchtvracht gehanteerd worden industrie-eisen, maar recentelijk is wegens de inwerkingtreding van wettelijke veiligheidseisen<sup>32</sup> de regeldruk rond veiligheid sterk toegenomen.

Omgekeerd zijn partijen in de luchtvrachtketen vanuit een veiligheids- en efficiëntieperspectief zo bewust met de voorspelbaarheid en transparantie van de keten bezig, dat het relatief eenvoudig is om concepten als horizontaal toezicht en andere toezichtinnovaties te implementeren. En dat gebeurt dan ook in hoge mate. Een grote variëteit aan initiatieven omtrent toezichtinnovaties worden in publiek-private samenwerking getest en geïmplementeerd onder projecten als Smartgate (Douane, Amsterdam Airport Schiphol, ACN), E-freight (IATA), E-link en Airlink

<sup>32</sup> Verordening (EG) Nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de raad inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002, met uitvoeringsrichtlijn 185/2010, is op 29 april 2013 volledig van kracht geworden. Artikel 4 met uitwerking in bijlage 1 lid 6 schrijft voor dat alle vracht voor 100% door een erkend agent moet worden gecontroleerd op vrachtveiligheid, tenzij de vracht van een bekende afzender is. In dat geval moet 10% worden gecontroleerd.

(Schiphol Group, ACN, Cargonaut, Airlines, expediteurs, vervoerders en afhandelaren, TNO en Douane), ECS (Export Control System), ICS (Import control system), en DGVS (Cargonaut). Niettemin bestaan er nog altijd wel knelpunten, zoals de interoperabiliteit van de Bekende Afzender database de praktische haalbaarheid van maatregelen, de samenwerking tussen Nederlandse overheidsdiensten onderling en het heroverwegen van douaneregelingen die als vereenvoudiging bedoeld zijn.

## 7.1 Maak database Bekende Afzender interoperabel

Agenten, expediteurs en afhandelaren moeten bij het in ontvangst nemen van lading de veiligheidsstatus van de aanbiedende partij verifiëren in de Europese Bekende Afzender database, die via een webportal benaderd kan worden. Deze webportal is niet stabiel en niet gebruiksvriendelijk. De controle van de veilige status van een klant of transporteur kan ook niet worden geautomatiseerd door bedrijfssystemen automatisch met de database te laten communiceren. Daarom moet de agent handmatig de SPX<sup>33</sup>- of SCO<sup>34</sup>-code intikken op de website om de Bekende Afzender status te achterhalen. De database registraties blijven vrijwel altijd hetzelfde, maar per zending moet de Bekende Afzender status van iedere klant per locatie van die klant in de portal worden nagezocht. Dit kost vooral veel tijd voor geconsolideerde zendingen in een vrachtwagen, waarbij een transporteur verschillende zendingen van een aantal expediteurs meeneemt. Van ieder bedrijf moeten de Kamer van Koophandelnummers, juiste bedrijfsnamen en identificaties van verschillende locaties bij de hand worden gehouden, want voor de specifieke locatie en bedrijfsentiteit die de goederen wil verzenden moet een veiligverklaring bestaan. Vooral de controle van Bekende Afzenders met verschillende vestigingen is foutgevoelig en vervelend, omdat locaties soms lastig te onderscheiden of identificeren zijn. Indien goederen worden vervoerd onder een Air Waybill is één van de knelpunten het nakijken van de SPX- of SCO-code op de Air Waybill omdat de code nog niet is opgenomen in het standaard format van de Air Waybill. Daarom worden hiervoor de ruimte bestemd voor bijvoorbeeld afzender, handling informatie of afmetingen gebruikt en is het lastig de code terug te vinden.

### 7.1.1 Overzicht wet- en regelgeving

Twee Europese verordeningen liggen ten grondslag aan de Bekende Afzender database: EG 300/2008 en EU 185/2010. Art. 4 van EG-Verordening 300/2008 beschrijft de gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden en bijlage 1 lid 6 geeft hieraan nadere invulling met betrekking tot vracht en post. EU-Verordening 185/2010 beschrijft de gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart. Bijlage 6 van deze verordening geeft nadere eisen en bepalingen en beschrijft hoe gebruik kan worden gemaakt van de EG-gegevensbank van erkend agenten en bekende afzenders.

---

<sup>33</sup> Secure for Passenger flights: veilig voor passagiers-, vracht- en postluchtvaartuigen.

<sup>34</sup> Secure for Cargo flights: veilig voor vracht- en postluchtvaartuigen.

### 7.1.2 *Analyse*

De status van erkend agent of bekende afzender levert een enorme besparing op vanwege het uitblijven van het veilig maken van de zending. Het nazoeken van de status van een verzender door een afhandelaar of expediteur duurt hooguit enkele minuten werk. Voor alle zendingen die via Schiphol het land verlaten zou de regeldruk van het opzoeken van codes jaarlijks niet meer dan €1.000.000 zijn. Echter, omdat het zo eenvoudig lijkt het proces van het opvragen van statussen te automatiseren, leidt het opzoeken tot ergernis van de expediteurs en afhandelaren. Bovendien kan de controle van bedrijven op de EU-Watchlist, een soortgelijk proces om te voorkomen dat frauduleuze bedrijven hun luchtvracht via agenten versturen, wel geautomatiseerd worden.

### 7.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Het bieden van de mogelijkheid tot automatisering van het opvraagproces van statussen zoals al mogelijk is met de EU-Watchlist, ligt voor de hand. Via het project Airlink werkt de industrie wel al aan het koppelen van de EU-database, maar het is nog niet bekend wanneer brede implementatie mogelijk wordt. De Europese Commissie zou in het algemeen beter kunnen anticiperen op de bedrijfsprocessen van betreffende sectoren en betrokken partijen met de ontwikkeling van nieuwe informatievoorzieningen. Het bieden van de mogelijkheid de lijst automatisch te controleren lijkt geen nadelige gevolgen voor de betrouwbaarheid van de controle te hebben en voorkomt onnodige handelingen. De Nederlandse overheid zou dus in moeten zetten op het realiseren van deze mogelijkheid.

Realiseer de interoperabiliteit met bedrijfssystemen of de mogelijkheid tot automatisering van inzageprocessen van de Bekende Afzender database. Het creëren van de tools en portals is de verantwoordelijkheid van de industrie. Het bieden van de mogelijkheid om het systeem geautomatiseerd te gebruiken is de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie.

## 7.2 **Hergebruik industriestandaards**

Op Schiphol, en in bepaalde logistieke locaties zoals opslagcentra, containerterminals en de zeehaven stellen toezichthouders eisen waarin in de praktijk moeilijk is te voldoen. De praktische haalbaarheid van maatregelen leidt tot veel meer en minder grote ergernissen van het bedrijfsleven. Voorbeelden bij voor de export van goederen via Schiphol, zijn richtlijnen voor de opslag van gevaarlijke stoffen (PGS-15) en verpakte voedingsmiddelen, en ARBO-regels omtrent uitstoot.

De richtlijn PGS-15 beschrijft de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. In de loods van afhandelaren worden goederen overgeslagen. Dit betekent een zeer beperkte duur van opslag. Desondanks moeten de afhandelaren aan de PGS-15 richtlijnen voldoen. Dit is in de praktijk vaak niet mogelijk om een aantal redenen. Milieugevaarlijke stoffen moeten in aparte ruimten opgeslagen worden, terwijl de ruimte bij de afhandelaar beperkt is. Bovendien is de afhandelaar vaak niet op de hoogte van de aard van de goederen. Sommige eisen leiden zelfs tot gevaarlijke situaties. Zo moet droogijs op basis van NVWA reglementering gebaseerd op de PGS-15 bewaard worden in een koelcel. Droogijs onttrekt echter zuurstof aan de lucht, waardoor de veelal kleine koelcel zuurstofarm wordt. Vaak is er haast bij afhandelingsprocessen, waardoor medewerkers soms direct na opening van de

deur de koelcel inlopen en zuurstoftekort ontstaat. De voorgestelde maatregel is de deur een tot enkele minuten open te laten staan alvorens de lading uit de koelcel te halen. In de tijdkritische omgeving van de afhandelaar is dit geen geschikte methode. Ondanks het vrijblijvende karakter van richtlijnen lijken partijen echter niet tot een opslagmethode te kunnen komen die voor beiden werkbaar is.

Een ander voorbeeld is dat een medewerker zijn handen moet wassen voordat hij een doos verpakte voedingsmiddelen (bijvoorbeeld vis) op een ULD <sup>35</sup>zet. Behalve dat het heel veel tijd kost om voor iedere doos verpakte voedingsmiddelen de handen te wassen, heeft het waarschijnlijk ook geen zin omdat de goederen nu eenmaal goed verpakt zijn vanwege luchtvracht specifieke verpakkingseisen. Een soortgelijk probleem is de mate waarin vliegtuigcontainers schoon moeten zijn voor het gebruik voor voedingsmiddelen. Hier zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen droge en vochtige resten. Met betrekking tot de loods is het een probleem dat ook de loods altijd stofvrij moet zijn, maar in alle loodsen op en rond Schiphol is stof, omdat er continu voertuigen in en uit rijden. Tot slot moeten bedrijven sinds kort een ongediertebestrijdingsplan hebben, waarin zaken als de bestrijding van muizen aan de orde komen. Om commerciële redenen doen bedrijven aan ongediertebestrijding. Dit wordt ervaren als een typisch voorbeeld van onnodige additionele wetgeving.

Sommige bedrijven ervaren de volgende ARBO-maatregel als vervelend: het vermijden van voertuigen zonder roetfilter in de loods. Het plaatsen van roetfilters kost veel geld en is volgens deze partijen niet op alle voertuigen, zoals de tractoren op het vliegveld die soms in de afhandelaarsloodsen moeten zijn, zinnig. De loods is 15 meter hoog waardoor uitstoot verwaait. Bovendien staan vlak buiten de loods grote vliegtuigen te starten die naar verwachting meer uitstoot genereren. Het voorgestelde afkoppelen van tractoren buiten de loods wordt niet als realistisch ervaren vanwege de extra handling die dat met zich meebrengt. De oplossing van toezichthouders om overdruk in de loods te genereren om de uitstoot buiten te houden is volgens deze partijen niet praktisch haalbaar, omdat er continu vracht in en uit wordt gereden via grote loodsdeuren.

### 7.2.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

PGS-15 is een richtlijn voor de opslag van gevaarlijke goederen. Zie Paragraaf 6.1.2 voor een compleet overzicht.

De kwesties omtrent hygiëne raken aan Europese richtlijnen, zoals de richtlijn 852/2004 die bepaalt dat bedrijven volgens HACCP moeten werken, richtlijn 853/2004 met specifieke voorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong, en richtlijn 854/2004 die het communautaire kader geeft voor inspecties van levensmiddelen van dierlijke oorsprong met specifieke voorschriften voor enkele specifieke goederensoorten, zoals vers vlees en zuivel. In Nederland is dit voor vervoer weergegeven in het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen (paragraaf 5 Artikel 14 en 15). Het totale Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen beschrijft o.a. de voorwaarden aan

---

<sup>35</sup> Unit Load Devices, vliegtuigplaat waarop vracht wordt gestapeld om per luchtvracht te vervoeren.

behandeling, bewaring, verpakking en vervoer om verontreiniging van levensmiddelen te voorkomen.

Het genoemde Arbovoorbeeld met betrekking tot uitstoot komt voort uit de Arbowet en hoofdstuk 4 afdeling 1 paragraaf 2 van het Arbobesluit.

### 7.2.2 *Analyse*

Veel van bovenstaande ergernissen gaan over nut, noodzaak en het van toepassing zijn van de specifieke wetgeving op de bepaalde bedrijfsprocessen. In de betreffende wet- en regelgeving is geabstraheerd naar basale ketenfuncties zoals productie, transport en opslag. In de uitvoering van het toezicht wordt daarom maar beperkt rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de verschillende partijen in de keten, zoals expediteurs en afhandelaars, waar zeker op Schiphol, de goederen idealiter direct worden overgeslagen, maar er in de toepassing van regelgeving moet worden voldaan aan de eisen rondom opslag.

De wijze van omgaan met dit probleem varieert per dienst en tussen lidstaten. Enkele diensten worden als gesloten en stug getypeerd omtrent slecht bij de praktijk aansluitende richtlijnen en ook de uitvoering verschilt tussen lidstaten. In de vergelijking met andere overheidsdiensten wordt de Douane regelmatig als best practice aangehaald vanwege benaderbaarheid, het zelf kunnen invullen van de wijze waarop aan de eisen wordt voldaan, en de mogelijkheid tot overleg en bilaterale afspraken met de klantcoördinator.

### 7.2.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Voedselveiligheid is inmiddels een standaard-vereiste. Er bestaan een reeks aan industrie-initiatieven op dit vlak zoals ISO 22000, 9001:2000 en 14001, de Hygiëncode, BRC, BRC-IoP en BRC storage and distribution, iFS, GlobalGap en Q-S. Een vorm van hergebruik van industriestandaards in de uitvoering van beleid maakt dat beter aangesloten kan worden bij de wensen van de industrie. Daarbij moet de praktische haalbaarheid en relevantie van eisen voor alle partijen in de keten in ogenschouw genomen worden. Tevens zouden publieke en private partijen beter op de hoogte moeten worden gesteld van de mogelijkheden binnen de richtlijn, opdat deze ook optimaal benut worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de uitvoerende diensten (de NVWA) en DG Sanco.

## 7.3 **Stimuleer samenwerking overheidsdiensten onderling**

Bij logistieke locaties hebben vaak verschillende overheidsdiensten verantwoordelijkheden ten aanzien van dezelfde onderdelen zoals vloeren, veiligheidsmaatregelen, hygiëne, arbeidsomstandigheden, enzovoort. Hoewel de samenwerking van overheidsdiensten veel aandacht krijgt, ervaren bedrijven hieromtrent nog altijd problemen. Het gaat hier voornamelijk om een stapeling van kleine of incidentele problemen, die desalniettemin vaak niet adequaat opgelost worden, en daarom lang kunnen blijven bestaan.

Een voorbeeld is een situatie waarin een expediteur een verdachte lading ontdekt en hiervan melding maakt bij de Douane. De Douane onderzoekt de lading en vindt een malafide onderdeel in de zending. Op basis van voorgeschreven procedures maakt de Douane melding van de schadelijke stof bij de ILT, die in dit geval de

expediteur, die de melding had gemaakt, beboet. Dit geeft een stimulans om een volgende keer geen melding meer te maken.

Een tweede voorbeeld is een situatie betreffende eisen aan een nieuwe vloer in een distributiecentrum. Vanwege Arbowetgeving was een ruwe vloer vereist. Vanwege de verwerking van voedingsmiddelen en daaraan gerelateerde hygiëne-eisen (HACCP) was een gladde vloer vereist, om goed schoon te kunnen maken. Geen van de instanties deed een uitspraak over minimum vereisten, met een impasse tot gevolg.

Een derde voorbeeld is het vervoer van levende have, waarvoor een 100% controleplicht geldt door de NVWA. De Douane controleert steekproefsgewijs ook zendingen op Schiphol, dus een dubbele controle bij levende have is nagenoeg evident.

Tenslotte kunnen er dubbele controles plaatsvinden binnen de Douane, aangezien er allerlei teams zijn die met verschillende aandachtsgebieden zijn belast. Er zijn bijvoorbeeld teams voor export, die vooral fiscale zaken controleren, en teams voor exit, die vooral naar veiligheid kijken. Daarnaast is er een speciaal team voor strategische goederen. Elk van deze teams kan gebruik maken van de inspectiebevoegdheden van de Douane. In principe is er binnen de Douane ook een mechanisme om controles voor verschillende doelen gezamenlijk te plannen. Dit gaat echter mis als de risicoanalyses op verschillende punten in de keten worden uitgevoerd. Dit doet zich voor als controle zowel plaatsvindt op basis van een export-aangifte, en later, bij vertrek uit de Europese Unie, bij de exit-melding.

Er zijn ook grensoverschrijdende voorbeelden van dubbele controles, die bij het knelpunt over het intracommunautaire verkeer al zijn beschreven.

### 7.3.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

Eisen aan hygiëne liggen vast in Europese richtlijnen, zoals de richtlijn 852/2004 die bepaalt dat bedrijven volgens HACCP moeten werken met als Nederlandse component het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen. Eisen aan vloeren op de arbeidsplaats liggen vast in het Arbeidsomstandighedenbesluit, paragraaf 4, art.3.11. Beiden zijn vrij voor interpretatie omtrent de verdere invulling.

Voor de activiteiten van de Douane is het UCC en de Implementing Provisions leidend. Daarnaast zijn bevoegdheden van de Douane beschreven in de Douanewet.

### 7.3.2 *Analyse*

Hoewel partijen nog dit soort knelpunten noemen, lijken deze meer anekdotisch dan structureel te zijn. Ook lijkt de samenwerking tussen diensten gestaag positieve vormen aan te nemen. Publiek-private samenwerkingstrajecten, zoals Smartgate (ACN, Luchthaven Schiphol en Douane), maken hierin op Schiphol grote stappen. Zo is onderdeel van Smartgate het ontwerp en de implementatie van een Joint Inspection Centre waar alle diensten inspecteren, worden inspecties op nog maar 1 moment in de keten uitgevoerd en wordt ook meer en meer multifunctioneel gecontroleerd. Naast de diensten die de goederen inspecteren zouden hierbij ook



andere diensten kunnen aansluiten om mee te denken over het inspectieraamwerk en verder integratie van diensten die niet direct op de goederen controleren, maar wel impact hebben op de keten zoals Arbo en KLPD. Een goed voorbeeld van samenwerking tussen diensten is te vinden in het overleg tussen aanvrager, Douane en KMar bij de gelijktijdige aanvraag van het AEO-certificaat en Bekende Afzenderstatus.

De regeldruk kan verder teruggedrongen worden door het voortzetten van de beweging richting samenwerking tussen diensten, en daarbij meer inspectiediensten betrekken. Evenzo kan worden gedacht aan wederzijdse erkenning tussen inspectiediensten in herkomst- en bestemmingslanden waardoor opeenvolgende controles worden vermeden. Ook op dit vlak bestaan initiatieven. Zo hebben zowel de Douane als de NVWA bilaterale afspraken met verschillende landen waardoor de doorlooptijd op die handelsroutes al efficiënter verloopt.

### 7.3.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Bedrijven zouden erop moeten kunnen vertrouwen dat de afspraken die zij met één toezichthouder maken ook worden erkend door een andere toezichthouder. Bij conflicterende belangen zouden bedrijven erop moeten kunnen rekenen dat de drie partijen samen tot een besluit komen, of zou de zeggenschap van de verschillende toezichthouders duidelijker moeten worden gemaakt. Hierbij moet de ruimte die de wet, regelingen en richtlijnen bieden ook optimaal benut worden. Een andere oplossing zou kunnen zijn het toewijzen van meer gespecificeerde portfolio's aan toezichthouders met elk hun zeggenschap, zodat het bedrijf weet wie het laatste woord inzake het knelpunt heeft. De verantwoordelijkheid om voor dit probleem een oplossing te initiëren ligt ten minste bij de ministeries van EZ (de NVWA), I&M (NIWO, ILT), Defensie (KMar), en Financiën (Belastingdienst, de Douane).

Om te voorkomen dat dubbele controles nog voorkomen, en om te faciliteren dat diensten controleverantwoordelijkheden van elkaar over kunnen nemen, is eerder in deze rapportage al het instellen van een centraal inspectieregister voorgesteld. Daarin kunnen inspectiediensten aangeven bij welke bedrijven inspecties zijn uitgevoerd en wat daarbij is geconstateerd. Daarnaast kunnen bedrijven zich op dit register en de daarin vastgelegde uitspraken beroepen om te voorkomen dat zij door een andere inspectiedienst voor hetzelfde onderwerp nogmaals, of erger, anders worden beoordeeld. Een belangrijk knelpunt voor de inrichting van een dergelijk inspectieregister is de acceptatie van verschillende overheidsinstanties van elkaars inspectiebeslissingen, aangezien de diensten werken vanuit verschillende regelgevingskaders.

## 7.4 **Heroverweeg vereenvoudigingsregelingen**

De impact van regelingen verandert soms door veranderende business modellen van de bedrijven die gebruik kunnen maken van de regeling. Een voorbeeld hiervan is de discussie onder expediteurs met betrekking tot de regeling "Blauwdruk Internationale Expresdiensten". Dit was een regeling die is ingesteld om het mogelijk te maken met de vier grote expresdiensten in de wereld (UPS, TNT, FEDEX en DHL) te komen tot een vernieuwend toezichtsmodel. Volgens expediteurs is de "Blauwdruk Internationale Expresdiensten" een voorbeeld van hoe wetgeving is ingehaald door nieuwe business modellen, in dit geval van expresdiensten. Onder de regeling "Blauwdruk Internationale Expresdiensten"

mogen expresdiensten zendingen van minder dan 2000 kg en €1000 onder een vereenvoudigd douane regime in- en exporteren. De oorsprong van de regeling kan gevonden worden in het verzenden van poststukken. Echter, door nieuwe administratieve inrichting van deze expresdiensten wordt de regeling nu ingezet voor allerhande kleine vracht. Dit betekent dat zendingen kunnen worden opgesplitst om van deze regeling gebruik te maken en zodoende BTW en invoerrechten kunnen worden ontweken. Het steekt expediteurs, die niet van deze regeling gebruik mogen maken, dat Douane hierop niet handhaaft.

#### 7.4.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

- Regeling “Blauwdruk Internationale Expresdiensten”.

#### 7.4.2 *Analyse*

Het is lastig te achterhalen in hoeverre de regeling expediteurs benadeelt door hen uit te sluiten voor vereenvoudiging en in hoeverre BTW en invoerrechten werkelijk via deze regeling zouden kunnen worden ontweken. De expediteurs en de Douane zijn inmiddels in gesprek om het knelpunt op te lossen. Daarnaast is er ook een nieuwe expres-dienstenregeling in voorbereiding. Feit blijft dat vereenvoudigingsregelingen achterhaald kunnen raken, zeker nu juist transporteurs, logistieke dienstverleners en expediteurs in de krappe logistieke markt op zoek gaan naar nieuwe kansen om te ondernemen

#### 7.4.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Onderzoek de mogelijkheid tot structurele herbeoordeling van vereenvoudigingsregelingen. Betrek hierbij het bedrijfsleven. Dit geldt voor deze specifieke regeling, maar ook voor andere bestaande vereenvoudigingsmaatregelen in een heel aantal wet- en regelgevingsvelden die relevant zijn voor de logistiek: het ADR kleine verpakkingen, het RIK, en de entrepot- en domprocregelingen van de Douane. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat niet een kleine groep bedrijven toegang krijgt tot een vereenvoudigingsmaatregel die voor andere bedrijven niet toegankelijk is. De verantwoordelijkheid hiertoe ligt bij het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de Douane.

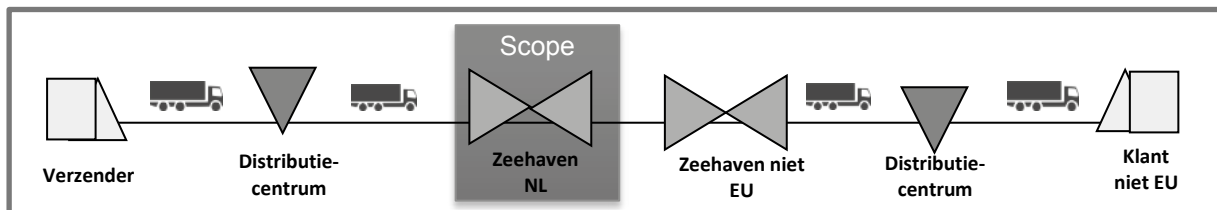
## 8 Bij uitvoer: het verlaten van de Europese interne markt

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten in regeldruk bij uitvoer via zee. Daarbij is ook gekeken naar aanvullende eisen zoals die gelden voor strategische goederen. Dit is voor de Nederlandse economie een belangrijke categorie goederen, als gevolg van de veelal hoogwaardige maakindustrie in Nederland.

Het handboek strategische goederen en diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken definieert strategische goederen als volgt: *“Strategische goederen zijn goederen waaraan om veiligheidsredenen en internationale afspraken zo veel strategisch belang wordt toegekend, dat de uitvoer ervan niet of alleen onder voorwaarden mag plaatsvinden.”* Vaak gaat het hierbij om goederen die voor militaire doeleinden of de productie van massavernietigingswapens kunnen worden gebruikt. Veel goederen die in deze categorie vallen, kunnen ook voor regulier civiel gebruik dienen. Een voorbeeld hiervan zijn pneumatische cilinders voor kraanmachines en koolstofgarens die zowel worden gebruikt in tennisrackets en golfclubs als in ultracentrifuges om uranium te verrijken.

Naast de knelpunten in regeldruk bij het vervoer over zee zal ook worden gekeken naar de knelpunten in regeldruk bij het vervoer over de weg. Het onderzoek beschouwt het vervoer vanaf de verzender tot de uitvoer uit de Europese Unie. Deze introductie beschrijft eerst de logistieke processen binnen deze scope en vervolgens per knelpunt de achterliggende wet- en regelgeving en mogelijke oplossingsrichtingen.

Figuur 13 geeft de keten en scope weer. Het proces begint bij de verlader en deze partij kan een expediteur inschakelen om het totale transport te regelen. Deze zorgt dat de zending bij de afzender wordt opgehaald en via wegtransport bij de expediteursloods worden bezorgd. De expediteur consolideert zendingen en via wegvervoer worden de goederen naar de uitgaande zeeterminal gebracht. Via zeevracht verlaten de goederen het land.



Figuur 14: Zeevrachtketen en scope

De knelpunten in logistische regeldruk bij export voor verlader, transporteur, expediteur en afhandelaar zijn hieronder vermeld:

- Gebrek aan inzicht in exporteisen van bestemmingslanden;
- Aansprakelijkheid expediteur door directe vertegenwoordiging;
- Complexiteit van de vergunningaanvragen voor dual-use goederen;
- Extraterritoriale werking van VS regulering.

## 8.1 Schep inzicht in exporteisen van bestemmingslanden

Bij export worden goederen vervoerd naar veel verschillende landen. Naast de formele eisen die de Douane en andere diensten stellen aan de te exporteren goederen, heeft ook elk bestemmingsland zijn eigen eisen ten aanzien van documentatie, producteisen, enzovoort. Dit heeft vooral betrekking op de export van bijzondere goederensoorten, zoals farmaceutische, veterinaire en fytosanitaire producten waar bestemmingslanden allerlei aanvullende eisen voor kunnen stellen.

Een gebrek aan inzicht in documentatie-eisen in bestemmingslanden is in de praktijk een groot knelpunt, in het bijzonder voor bijzondere goederensoorten zoals farmaceutica. Indien de documentatie niet op orde is volgen vertragingen en boetes aan de grens. In Turkije is het voorgekomen dat koeriers werden aangeklaagd voor smokkel, omdat de fabrikant een verkeerde naam op een factuur had aangegeven. Van de Europese oostgrens en Marokko zijn er legio voorbeelden uit het wegtransport waarbij chauffeurs werden aangehouden en beboet.

Een andere belangrijke categorie eisen hangt samen met preferentiële en niet-preferentiële regelingen. Bij preferentiële regelingen kan er voor bepaalde producten en bepaalde landen kortingen op invoerheffingen mogelijk zijn. Hiervoor zijn de zogenaamde EUR1 of EUR-Med documenten in het leven geroepen. Niet-preferentiële regelingen leiden tot beperkingen van de invoer of uitvoer in bepaalde landen, bijvoorbeeld door middel van quota, waardoor oorsprongscertificaten nodig zijn om aan te tonen dat goederen daadwerkelijk uit een bepaald land komen. De Kamer van Koophandel speelt een centrale rol in het verstrekken van deze documenten. De documenten moeten vervolgens bij de ladingdocumenten worden gevoegd, waardoor controle instanties in de bestemmingslanden kunnen beoordelen of terecht van bepaalde regelingen gebruik is gemaakt. Een belangrijke ontwikkeling is het digitaal aanvragen van deze documenten. Op dit moment wordt zo'n 30% van de documenten (op een totaal van zo'n 730.000) digitaal aangevraagd. Deze ontwikkeling zal snel doorzetten als gevolg van de reorganisatie van de Kamers van Koophandel in Nederland.

Een belangrijk knelpunt dat samenhangt met deze documentatie-eisen is dat veel bedrijven de documenten aanvragen, terwijl dat strikt genomen niet hoeft. Het is mogelijk om via een douane-vergunning af te zien van een EUR-document, maar een standaard tekst op de factuur op te nemen. Daarnaast kunnen document-eisen die twintig jaar geleden voor bepaalde landen golden inmiddels zijn afgeschaft. Tenslotte kunnen de kortingsmogelijkheden niet opwegen tegen de kosten van het aanvragen van de documenten. Daarnaast maken bedrijven gebruik van Letters of Credit, waarin zij documentatie-eisen aan zichzelf opleggen die niet gesteld worden door de bestemmingslanden. Toch durven veel bedrijven niet af te zien van de documenten, omdat zij het risico van het aanhouden van de lading in het land van bestemming niet willen nemen. De Kamer van Koophandel (KvK) adviseert hier actief in, maar bedrijven kiezen er vaak toch voor de relatief geringe kosten voor de documenten te maken.

Een ander knelpunt is de legalisatie van documenten, handtekeningen en tekeningsbevoegde personen. Dit is een proces waarvoor zo'n 268.000 verzoeken jaarlijks bij de Kamer van Koophandel binnenkomen, die vervolgens deze verzoeken doorstuurt naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die ze weer

doorstuurt naar betreffende Ambassades in de landen van bestemming. De noodzaak van legalisatie is er vaak, met de moderne IT-voorzieningen van tegenwoordig niet meer. De Kamer van Koophandel is, sinds kort, actief in gesprek met het ministerie van Buitenlandse zaken om deze problematiek aan de orde te stellen.

#### 8.1.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

De wet- en regelgeving onderliggend aan het gebrek aan overzicht van documenteisen is veelvoudig, omdat deze specifiek is voor het land van bestemming. Enkele bestemmingen waar respondenten specifiek knelpunten omtrent onduidelijkheid van de documenteisen ervaren zijn:

- Rusland;
- Turkije;
- Marokko.

De preferentiële regelingen hebben hun oorsprong in bilaterale handelsakkoorden en bilaterale wegvervoeroverdragen tussen de Europese Unie en diverse landen en groepen van landen. De niet-preferentiële regelingen hebben hun oorsprong in het UCC (artikel 26 UCC en de Implementing Provisions artikelen 44 tot en met 65).

#### 8.1.2 *Analyse*

In het internationale transport leidt verkeerde documentatie voornamelijk tot vertragingen, mogelijk met problemen voor de lading tot gevolg als gevolg van schommelingen in luchtvochtigheid en temperatuur. Daarnaast kunnen de handelende partijen worden beboet en de lading worden vernietigd of geretourneerd. In veel gevallen, zoals bij voedselproducten, leidt retournering vaak automatisch tot vernietiging in het exportland.

De risico's voor een exporteur zijn daarmee aanzienlijk, en het aanvragen van een document voor nog geen € 20,- is daarmee een relatief kleine inspanning. Echter, voor de Nederlandse economie gaat er met slechts het aanvragen van oorsprongs- en preferentiële documenten zo'n € 10,5 mln. om, en de inspanning aan de kant van de aanvrager is zeker een factor vijf tot zeven hoger. Voor een nieuwe aanvraag van een oorsprongscertificaat, waarbij de samenstelling van het product bepalend is voor oorsprong, is snel een aantal dagen werk gemoeid.

Een eenvoudige besparing op de kosten van export-documentatie via de Kamer van Koophandel zal volgen uit de verdere digitalisering van document- aanvragen. Deze besparing is naar schatting € 38 mln.

#### 8.1.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

De EU heeft voor import een database waarin de eisen aan specifieke goederen bij import worden vermeld. Hoewel de KvK informatie over export verschaft, bestaat een soortgelijke portal voor export niet.

Daarnaast is een belangrijke verbetering te maken door bedrijven nog beter voor te lichten over eisen, en een mechanisme te bedenken waarbij de onzekerheid over de behandeling van de lading voor bedrijven weg te nemen. Dit zou kunnen door het realiseren van toezeggingen van autoriteiten in exportlanden, bijvoorbeeld vanuit de afspraken van internationale bijstand die de Douane onderhoudt met

andere douanediensden. Op deze wijze kunnen bedrijven op een gecontroleerde manier leren afzien van documentatie-eisen die al lang niet meer verplicht of noodzakelijk zijn.

Richt een algemeen informatiepunt in waar volledige informatie beschikbaar is omtrent de eisen die aan een bepaalde verzending, productsoort en bestemming worden gesteld. Als informatiepunt voor export is dit een verantwoordelijkheid van de KvK. Daarnaast kan de Douane actief ondersteunen in het krijgen van bevestiging van andere douanediensden voor het niet meer verplicht stellen van aanvullende documentatie bij de exportzendingen.

## 8.2 Biedt middelen om horizontaal toezicht beter uit te voeren

Bij uitvoer wordt een uitvoeraangifte opgemaakt en verstuurd naar de Douane. Dit gebeurt in veel gevallen door de exporteur, of dienst vertegenwoordiger, de expediteur. Bij verzoeken voor aanvullende informatie door de Douane opereert de expediteur veelal namens de exporteur op basis van zogenaamde directe vertegenwoordiging. Dit betekent dat de expediteur handelt in naam van de exporteur, waarbij de exporteur verantwoordelijk blijft en aansprakelijk voor juistheid van aangeleverde informatie van de exportzending. Hiervoor dient een machtiging directe vertegenwoordiging te worden opgemaakt door de exporteur jegens de expediteur.

In de praktijk stelt de Douane ook vaak de expediteur aansprakelijk wanneer de exportprocedure niet juist wordt nageleefd en wanneer de aangeleverde informatie over goederen en bestemming niet correct blijkt te zijn. De expediteur is echter in grote mate afhankelijk van de informatie die door de exporteur wordt verstrekt. De mogelijke aansprakelijkheidstelling leidt ertoe dat de expediteur vaak zelf actief informatie zoekt over zendingen en ontvangers, en additionele handelingen verricht om de juistheid van de informatie te verifiëren.

Zo'n 5 tot 20% van de exportaangiften leidt tot aanvullende eisen rondom dual-use of strategische goederen. Wanneer blijkt dat een partij goederen is geëxporteerd en hierbij niet de juiste procedure is gevolgd, de aangeleverde informatie over goederen en bestemming niet klopt of naar een niet legitieme partij zijn verstuurd dan krijgt de expediteur een boete. Deze bedraagt gemiddeld € 750 per zending. De maximale boete is € 7.800.

### 8.2.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

Wetgeving rondom dit onderwerp is gebaseerd op:

- Expediteur aansprakelijkheid m.b.t. export in art. 788 Implementing Provisions UCC;
- Aangever moet bescheiden overleggen aan douane art. 199 Implementing Provisions UCC lid 4;
- Aansprakelijkheid & strafrechtelijke bepalingen bij foutieve aangifte UCC art 10 lid 5.

### 8.2.2 *Analyse*

De vertegenwoordiging door agenten en expediteurs is standaard en een eeuwenoud mechanisme in de internationale handel. In het huidige douanewetboek heeft dat vorm gekregen in de directe en indirecte vertegenwoordiging. Het feit dat

directe vertegenwoordiging, waarbij de expediteur volledig in opdracht werkt van de exporteur, toch leidt tot het verantwoordelijk houden van de expediteur door de Douane, is een weeffout in de uitvoering van deze regelgeving.

Dit is bovendien een symptoom van een bredere problematiek, waarbij opeenvolgende vereenvoudigingen en regeldrukverminderingen hebben geleid tot het hervredelen en toewijzen van verantwoordelijkheden in de logistieke keten waar partijen ofwel niet aan kunnen voldoen of waarbij partijen verantwoordelijk gehouden worden terwijl ze het formeel niet zijn. Bij het creëren van nieuwe verantwoordelijkheden, zoals het toezien op de veiligheid en compliance van exporteurs door afhandelaren op Schiphol, moet de Douane ook de technische ondersteuning, in de vorm van toegang in aangiftesystemen en inzicht in de ladingstatus, geven, waardoor de afhandelaren hun controleverantwoordelijkheid ook goed kunnen uitvoeren.

Dit is een complexe problematiek, waarvan veel partijen wel een eerste idee hebben van het knelpunt, maar nog niet precies kunnen duiden wat er nu aan schort. De directe vertegenwoordiging van de expediteur is een duidelijk voorbeeld dat in het onderzoek naar boven gekomen is. Deze problematiek verdient wel nadere aandacht bij een toekomstige revisie van het douanewetboek. Het is ook te verwachten dat bij verdere vereenvoudigingen in wet- en regelgeving de (mis)allocatie van verantwoordelijkheden nog verder verslechtert.

### 8.2.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

De Douane dient de exporteur aansprakelijk te houden en in mindere mate de expediteur. Vanuit de expediteur moet meer middelen tot zijn beschikking te krijgen en daarnaast meer medewerking vanuit de Douane om aan verplichting, van het bepalen of de ontvanger van de goederen een legitieme ontvanger is, te kunnen voldoen.

De initiatiefnemer is in dit geval de Douane. De expediteur moet meer ondersteuning krijgen van de Douane om lading- en ontvanger-informatie te kunnen verifiëren. De Douane dient hulpmiddelen of diensten te leveren waarmee de expediteur of exporteur makkelijker informatie over de lading of ontvanger kan controleren. Daarnaast moet ook de zwarte lijst van de douane verwerkt worden in nieuwe AGS systeem.

Het ministerie van Financiën dient douanewetgeving rondom aansprakelijkheid aan te passen zodat aansprakelijkheid van de expediteur wordt verplaatst naar de exporteur.

## 8.3 **Adviseer over (vergunningen voor) dual-use en strategische goederen**

Bedrijven die dual-use goederen of strategische goederen willen exporteren, moeten een exportvergunning aanvragen. Van de betreffende goederen dient te worden bepaald wat voor type goederen het zijn en wie de eindontvanger is. Op basis van deze informatie dienen de relevante verdragen en wet- en regelgeving te worden onderzocht op eventuele belemmeringen of blokkades voor export waardoor een exportvergunning vereist is. Wanneer dit noodzakelijk blijkt, wordt de benodigde vergunning aangevraagd bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) van de Douane.

Voor de uitvoer van dual-use goederen bestaan drie soorten vergunningen: algemene, globale en individuele vergunningen. Algemene vergunningen bestaan in verschillende varianten, afhankelijk van onder meer de bestemming en de aard van de goederen. Globale vergunningen worden afgegeven voor export van een bepaald type of categorie goederen naar één of meer gespecificeerde bestemmingen. Voor eenmalige exporten, exporten van gevoelige goederen, dan wel gevoelige bestemmingen is een individuele vergunning vereist. Ook dient een producent een certificaat van oorsprong aan te vragen bij de Kamer van Koophandel bij export naar buiten de EU. Wanneer de expediteur exporteert, dient deze een leveranciersverklaring van oorsprong te overleggen. Ook kan in specifieke situaties een EUR-1 of EUR-Med document worden gebruikt.

### 8.3.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

De controle op export van strategische goederen is vastgelegd in de Algemene Douanewet, het Besluit Strategische Goederen en de Uitvoeringsregeling Strategische Goederen. Controle op dual-use goederen vindt plaats op basis van de Europese dual-use verordening<sup>36</sup>. De annexen worden ieder jaar aangepast. Producten voor militaire toepassingen controleert de overheid via de militaire lijst.

Middels het Export Control Classification Number (ECCN) wordt een onderscheid gemaakt in de classificering van de goederen. Hiermee kan worden bepaald onder welke regeling de goederen vallen.

Het betreft de volgende regelingen:

- Wassenaar Arrangement;
- Nuclear Suppliers Group (NSG);
- Missile Technology Control Regime (MTCR);
- Australia Group (AG) (Chem/Biol. Weapons);
- Treaty on Chemical Weapons (CW);
- Treaty on Biological Weapons (BW).

De basis voor verplichting van het gebruik van het certificaat van oorsprong ligt in het UCC in een tweetal EG verordeningen: verordening 2913/92 en verordening 2454/93.

### 8.3.2 *Analyse*

De complexiteit van de wet- en regelgeving leidt ertoe dat het voor ondernemers zeer moeilijk is om te achterhalen aan welke verplichtingen moet worden voldaan. Wanneer de expediteur of exporteur over correcte informatie over de goederen en eindontvanger beschikt, kan bepaald worden welke verplichtingen er zijn in deze specifieke situatie. Gemiddeld moeten er drie tot vier documenten worden opgemaakt voor een dergelijke zending. Dat zijn het uitvoerdocument, de exportvergunning, het certificaat van oorsprong en de vrachtbrief. De doorlooptijd voor het aanvragen van een exportvergunning bij het CDIU is zeer lang en wordt als storend ervaren. Echter, de doorlooptijd is afhankelijk het soort product en bestemming van de goederen. Deze combinatie bepaalt wie de vergunning moet goedkeuren. Mogelijk kan er verlies van clientèle aan buitenlandse concurrentie optreden als gevolg van lange wachttijden voor een vergunning. De export kan dan

<sup>36</sup> Europese dual-use verordening 428/2009



worden verplaatst naar EU-landen waar termijnen voor afgifte exportvergunningen korter zijn. Een ontwikkeling op dit vlak is dat de Douane werkt aan een nieuw automatiseringssysteem dat in 2014 in gebruik moet worden genomen. Dit moet ertoe leiden dat de behandeltermijnen afnemen.

Het aantal verleende uitvoervergunningen de laatste jaren is gestegen. Van de 1422 vergunningen in 2009 en 2010 hebben 26 een waarde van € 100 miljoen of meer, met een hoogste waarde van € 698 miljoen. De meeste van deze vergunningen zijn voor de uitvoer van apparatuur voor informatiebeveiliging of voor productieapparatuur voor halfgeleiders (chips).

### 8.3.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Er is sprake van verschillende verdragen en uitgebreide wetgeving rondom strategische goederen. Het CDIU zou in samenwerking met de EU een leidende rol kunnen oppakken om de eisen aan de export van dual-use en strategische inzichtelijker te maken. Een hulpmiddel, zoals een beslisboom of zoektool, vanuit het CDIU of de EU om sneller en efficiënter te kunnen bepalen aan welke eisen moet worden is zeer welkom in de sector. Vanuit de interviews blijkt dat van het CDIU daarnaast een klantgerichtere houding wordt verwacht. Niet alleen op het gebied van doorlooptijd van de vergunning aanvraag, maar ook het contact met expediteur en exporteur. Het digitaliseren van de documenten is een oplossing die er voor kan zorgen dat veel van de verstrekte informatie hergebruikt kan worden.

Een besparingspotentieel is moeilijk te kwantificeren. In de interviews werd gesteld dat de besparing tot 25% van een FTE mogelijk zou moeten zijn. Er zijn 112.000 exporterende bedrijven in Nederland. Het aantal verleende dual-use en strategische vergunningen op jaarbasis ligt rond de 1.000. Uitgaande van 100-200 bedrijven met specifieke dual-use en strategische export zou dit leiden tot een besparingspotentieel van rond de 2 tot 3 miljoen euro.

Het CDIU dient hulpmiddelen te ontwikkelen waarmee exporteurs en expediteurs makkelijker kunnen bepalen welke wetgeving en bijbehorende eisen van toepassingen zijn op de specifieke goederen en zendingen.

## 8.4 **Adviseur over extraterritoriale werking van VS regulering**

Op verschillende manieren kan de Amerikaanse export-control regelgeving invloed hebben op zendingen die vanuit Nederland geëxporteerd worden. In eerste instantie op goederen die naar de VS worden geëxporteerd. Daarnaast is de Amerikaanse regelgevingen van toepassing op goederen die geëxporteerd worden naar andere landen buiten de EU, maar waarbij sprake is van VS- origine. Deze zogenaamde "long arm jurisdiction" kan worden ingeroepen als bijvoorbeeld sprake is van goederen, data, technologie en diensten van Amerikaanse origine. Daarnaast heeft de VS bepaalde sancties uitgevaardigd die gelden, zelfs als de VS niet betrokken is het traject. De Amerikaanse wetgeving heeft hierdoor een extraterritoriale werking.

In veel gevallen blijkt dat het voor de exporteur en expediteur zeer moeilijk is om te bepalen hoe en wanneer men "geraakt" wordt door de Amerikaanse Export Administration Regulations (EAR)-wetgeving. Specifiek in de volgende situaties:

- Goederen met Amerikaanse origine waarbij weder-export plaatsvindt;
- Niet US - goederen waarbij sprake is van een aandeel US-gerelateerde inhoud;

- Niet US - goederen waarbij gebruik is gemaakt van Amerikaanse technologie of patenten.

Het kost de ondernemer zeer veel inspanning om te bepalen of de goederen onder de EAR-wetgeving vallen. De exporteur of expediteur is in veel gevallen afhankelijk van de informatie die hij aangeleverd krijgt. Hij controleert deze informatie op juistheid en correctheid. Daarentegen zijn de Amerikaanse sancties die opgelegd kunnen worden bij overtreding extreem hoog. De exporteur en expediteur lopen hier een aanzienlijk risico, aangezien de impact groot kan zijn.

Voor het exporteren van goederen naar Amerika dient de cargadoor 72 uur voor vertrek van het schip de informatie over de lading aan te leveren bij de Amerikaanse autoriteiten. Wanneer dit niet wordt gedaan, mag de container niet geladen worden op het uitgaande zeeschip. Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk nog niet gemakkelijk is, aangezien de volledige informatie vaak nog niet bekend is bij de cargadoor.

#### 8.4.1 *Overzicht wet- en regelgeving*

De Export Administration Regulations (EAR) is de Amerikaanse wetgeving die de export van US goederen (dual-use en strategisch) reguleert. Het bureau of industry and security (BIS) ziet toe op de naleving van deze regelgeving in relatie tot dual-use en strategische goederen. De commerce control list (CCL) & daarnaast de EAR 99 geven aan welke goederen vallen onder de EAR wetgeving.

#### 8.4.2 *Analyse*

De Verenigde Staten van Amerika hebben een lange historie van het opstellen van unilaterale wet- en regelgeving die extraterritoriale werking heeft. Een vroege voorbeeld is de Oil Pollution Act (OPA'90), als gevolg van het ongeluk van de Exxon Valdez, waarbij regels werden gesteld voor technische eisen aan alle tankers in territoriale wateren van de VS.

Voor veiligheidswetgeving heeft de VS veel meer gebruik gemaakt van deze wijze van handelen, met bijvoorbeeld de Container Security Initiative, waar de eis om 24 uur voor vertrek van het schip alle informatie over de lading aan de Amerikaanse Douane te verstrekken, de werking van het Customs Trade Partnership Against Terrorism, waarbij alle moederbedrijven van in de VS gevestigde dochterondernemingen gedwongen waren om deze certificering te behalen, en de EAR-wetgeving.

In de praktijk blijken de keuzes van de Amerikaanse overheid vaak niet praktisch, en werkt veel van deze wetgeving niet zoals zij bedoeld is. Daarnaast zijn de mogelijkheden om de werking van de wetgeving ter discussie te stellen vaak uitermate beperkt. De oplossingsrichting is daarom veelal om de lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te verlichten.

#### 8.4.3 *Aanbevelingen voor regeldrukvermindering*

Nederlandse bedrijven zouden gebaat zijn met ondersteuning vanuit het CDIU om te bepalen welke eisen precies voor hun exportzending van toepassing zijn. Daarnaast zou een additioneel hulpmiddel voor expediteurs en exporteurs om sneller te kunnen bepalen of de Amerikaanse wetgeving relevant is en wat de

aanvullende eisen zijn ook een goede ontwikkeling zijn. Het aanpassen van de eisen in de Amerikaanse wetgeving is rondom de aanlevertermijn van 72 uur zou op Europees niveau met de Amerikaanse autoriteiten worden opgepakt. De eerst aangesproken partij is het CDIU, met daarnaast het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie voor handelsrelaties met de VS.

Het besparingspotentieel ligt grotendeels in het verlagen van het risico dat men Amerikaanse sancties krijgt opgelegd door het aanleveren van incorrecte ladinginformatie aan de Amerikaanse autoriteiten of wanneer de goederen niet bij de aangegeven ontvanger worden afgeleverd.

De aanbeveling luidt: treedt op Europees niveau in overleg met de Amerikaanse autoriteiten om eisen in de VS-wetgeving met betrekking tot aanlevertermijn voor informatie ter discussie te stellen. De Nederlandse Douane zou, alleen of in samenwerking met de Amerikaanse Douane, een hulpmiddel moeten ontwikkelen waarmee bedrijven gemakkelijker kunnen bepalen of welke strategische goederenwetgeving en Amerikaanse wetgeving van toepassing is en wat de impact voor de betrokkene is.

## 9 Overzicht tabellen kosten en besparingen

### 1. Voor aankomst in de zeehaven

De totale jaarlijkse logistieke regeldruk bij ENS-aangifte is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<i>Q</i> <i>aantal</i>	<i>P</i> <i>tijd in uren</i>	<i>P</i> <i>tarief in €/uur</i>	<i>P * Q</i> <i>kosten per jaar</i>
Opstellen ENS door expediteur in herkomst	714.000	0,25	20	€ 3.570.000
Het instrueren van agenten en uren in herkomstlanden	714.000	0,167	30	€ 3.577.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 7.147.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>	<i>Afschrijvings- termijn in</i>	<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
Vergoeding ENS-aangifte	1.020.000		€ 19,12	€ 18.011.000
<i>totale overige kosten:</i>				€ 18.011.000

Totaal regeldruk	<u>€ 25.158.000</u>
Regeldruk per container (over 2.041.000 containers)	<u>€ 12,33</u>

### Besparingspotentieel

De oplossingsrichting voor het verminderen van regeldruk om de huidige structuur van het aangifteproces bij de Douane te moderniseren is, door enerzijds de ENS-aangifte te versterken, en anderzijds de opvolgende aangiftes zoveel mogelijk te vereenvoudigen of op te heffen. Hierbij is een besparingspotentieel van € 9.005.000 te realiseren, indien de Douane dual-filing van de ENS-aangifte zoveel mogelijk ondersteunt en stimuleert, waardoor betrokken partijen de ENS-aangifte beter kunnen vullen met relevante informatie.

## 2. Zeehaven

Hieronder worden alle kosten van regeldruk in de schakel Zeehaven Rotterdam samengevat. Voor de volledigheid zijn ook de kosten van de ENS-aangifte in sectie 1 hierin meegenomen.

De totale jaarlijkse logistieke regeldruk bij import van goederen is als volgt te berekenen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<i>Q aantal</i>	<i>P tijd in uren</i>	<i>P tarief in €/uur</i>	<i>P * Q kosten per jaar</i>
Opstellen ENS en instructie	714.000	0,417	20	€ 7.147.000
Opstellen SAL totaal	3500		30	€ 850.000
Port Facility Security Officer	126 terminals	1800 u/jr	55	€ 12.474.000
Vorbereiden invoer aangifte	2.041.000	0,75	30	€ 22.995.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 43.466.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>	<i>Afschrijvings- termijn in jaren</i>	<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
Vergoeding ENS-aangifte	1.020.000		€ 19,12	€ 18.011.000
Transitaangifte bij ITT	295.000		€ 15	€ 4.425.000
Splitsen Bill of Lading	7.000			€ 1.295.000
CargoCard				€ 186.000
Vergoeding expediteur	2.041.000		€ 40	€ 40.840.000
Scan controle	53.380		€ 290	€ 15.480.000
Fysieke controle	31.400		€ 1.200	€ 37.680.000
<i>totale overige kosten:</i>				€ 117.917.000

Totaal regeldruk

€ 161.383.000

Regeldruk per container (over 2.041.000 containers)

€ 79,07

### Besparingspotentieel

De oplossingsrichting voor het verminderen van regeldruk is gebaseerd op een aantal factoren.

Voor de besparing als gevolg van het periodiek doen van de invoeraangifte is een besparing gecalculeerd van € 30.630.000, die voortvloeit uit het vermijden van allerlei handelingen op basis van individuele transacties. Dit bedrag omvat een groot deel van de vergoeding aan de expediteur.

Het douanegebied in de Maasvlakte 2 verder ontwikkelen naar een vrije zone type 2 zal leiden tot een besparingspotentieel van € 15 voor elke terminalbeweging (naar schatting 295.000) dus in totaal € 4.425.000.

In het voorbereiden van de invoeraangifte dienen de complexe goederenclassificaties ter discussie gesteld te worden. De ladingbelanghebbenden besteden gezamenlijk zo'n € 7.600.000 aan het verifiëren van goederencodes bij invoeraangiften. Bij het vereenvoudigen van de productclassificatie kan een groot deel van deze kosten bespaard worden. Mogelijke besparingen gerelateerd zijn aan het verifiëren van goederencodes bij de invoeraangifte voor binnenkomende containers zijn daarom € 7.600.000.

Het verleggen van inspecties naar de opslaglocaties van de belanghebbenden in combinatie met het versterken van de ENS-aangifte ten koste van de SAL (zoals reeds beschreven in sectie 1) kunnen tezamen leiden tot een besparing van € 40.600.000, die met name gebaseerd is op het besparen van kosten voor de scan (totaal € 15.480.000) en fysieke controle (totaal € 37.680.000).

Binnen de directe vertegenwoordiging voor zowel import als export verricht de douane-expediteur additionele handelingen, omdat de Douane hem verantwoordelijk houdt voor correctheid van de documentatie. Deze handelingen zijn becijferd op 6 minuten per zending, voor 2.041.000 importzendingen. Dit is een bedrag van € 6 mln. Voor export per zeevracht is dit een vergelijkbaar bedrag. Deze kosten zijn in principe grotendeels vermijdbaar.

### 3. Fytosanitair toezicht – casus fruit

De totale jaarlijkse logistieke regeldruk bij import van fruit is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<i>Q</i> <i>aantal</i>	<i>P</i> <i>tijd in uren</i>	<i>P</i> <i>tarief in €/uur</i>	<i>P * Q</i> <i>kosten per jaar</i>
Verzamelen certificaten	154.000	0,083	30	€ 383.000
Aangifte NVWA	154.000	0,45	30	€ 2.079.000
Opmaken transit document	154.000	0,017	30	€ 79.000
Begeleiden inspectie KCB	20.000	0,45	30	€ 270.000
Begeleiden inspectie NVWA	5.000	0,17	30	€ 25.000
Weegcertificaat bananen	52.000	0,083	30	€ 129.000
Vertraging NVWA inspectie	5.000	3 dagen	7/3 dagen	€ 35.000
Vertraging KCB controle (chauffeur)	20.000	3	25	€ 1.500.000
Vertraging KCB controle (losploeg)	10.000	3 x 3	25	€ 2.250.000
Begeleiding audit locatie	50	2	30	€ 3.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 6.753.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>	<i>Afschrijvingstermijn in jaren</i>	<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
Kosten inspectie KCB	20.000		63	€ 1.260.000
Kosten inspectie NVWA	5.000		234	€ 1.170.000
Opmaken extra transit document	2.000		30	€ 60.000
Inspectietafel	100	3	1250	€ 375.000
Kledingpakket	12.000	1	350	€ 4.800.000
<i>totale overige kosten:</i>				€ 7.665.000

Totale kosten regeldruk € 14.418.000  
 Totale kosten per container (154.000) € 93,62

De volgende besparingen zijn te realiseren: het doen van de aangifte NVWA valt weg als het SWHT volledig operationeel is (€ 2.079.000). Daarnaast zou de vertraging als gevolg van de controle door de KCB volledig gereduceerd moeten kunnen worden (€ 3.750.000). Ook op de tarieven van de inspecties KCB en NVWA zou bespaard moeten kunnen worden als die meer marktconform worden. Op basis van de interviews is hiervoor uitgegaan van een aannemelijke reductie van 50% (€ 1.215.000). In totaal is dit € 7.044.000.

#### 4. Vervoer van zeehaven naar achterland

De totale jaarlijkse logistieke regeldruk bij het vervoer van haven naar achterland is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<i>Q</i> <i>aantal</i>	<i>P</i> <i>tijd in uren</i>	<i>P</i> <i>tarief in</i> <i>€/uur</i>	<i>P * Q</i> <i>kosten per jaar</i>
Vrijgave containers				€ 6.359.000
Opstellen CMR	1.122.000	0,25	30	€ 8.415.000
Opstellen documenten binnenvaart/spoor	918.000	0,05	30	€ 1.377.000
Opstellen documenten short sea shipping	1.099.000	0,05	30	€ 1.648.000
Vervolg CMR multimodaal	459.000	0,083	30	€ 1.143.000
<b>Wegvervoer</b>				
Markttoegangseisen				€ 511.000
Rij- en rusttijden wegvervoer	6000 chauffeurs			€ 1.147.000
Belading wegvervoer				€ 6.000
<b>Binnenvaart</b>				
Markttoegangseisen				€ 420.000
Vaar- en rusttijden binnenvaart	± 350 schepen			€ 604.000
Stabiliteit binnenvaart	100 roundtrips			€ 1.306.000
<b>Spoorvervoer</b>				
Markttoegangseisen				€ 302.000
Veiligheid				€ 276.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 23.514.000

Totale regeldruk

€ 23.514.000

Kosten per container (over 2.041.000 containers):

€ 11,52

#### Besparingspotentieel

Een nieuw juridisch kader voor het goederenvervoer (m.b.t. vervoersdocumenten, aansprakelijkheid en de beperking van die aansprakelijkheid van de vervoerder) heeft een besparingspotentieel van €5.500.000. Dit is een relatieve besparing van 23,4%.



## 5. Vervoer naar de klant

De totale jaarlijkse logistieke regeldruk bij het opstellen van vervoersdocumenten voor weder export is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<b>Q</b> <i>aantal</i>	<b>P</b> <i>tijd in uren</i>	<b>P</b> <i>tarief in €/uur</i>	<b>P * Q</b> <i>kosten per jaar</i>
Opstellen CMR en documenten	6.000.000	0,5	30	€ 90.000.000
Verzamelen PoD	2.000.000	0,033	30	€ 1.980.000
				€ -
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 91.980.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>	<i>Afschrijvings- termijn in jaren</i>	<i>Aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
<i>totale overige kosten:</i>				-

Totaal regeldruk € 91.980.000

Kosten per container (over 1.256.000 containers) € 73,23

### Besparingspotentieel

De oplossingsrichting voor het verminderen van regeldruk ligt bij het digitaliseren van vervoersdocumenten. Dit besparingspotentieel is becijferd op € 75.000.000 (81,5%).

## 6. Achterlandterminal

De totale regeldruk in de achterlandterminal is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<i>Q</i> <i>aantal</i>	<i>P</i> <i>tijd in uren</i>	<i>P</i> <i>tarief in</i> <i>€/uur</i>	<i>P * Q</i> <i>kosten per jaar</i>
Gasmetingen				€ 12.157.000
Het ontgassen van containers	11.280		150	€ 1.692.000
Arbeidsomstandigheden omtrent gevaarlijke gassen	1.256.000	0,01	25	€ 314.000

Totale regeldruk € 14.163.000  
 Kosten per container (over 2.041.000 containers): € 10.41

### Besparingspotentieel

De meerkosten bij het meerdere malen meten op de aanwezigheid van gassen, wegens een beperkte houdbaarheid van het gasmeetcertificaat, bedragen € 128.000.

## 7. Bijzondere douaneregimes

De totale regeldruk bij bijzondere douaneregimes is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<b>Q</b> <i>Aantal</i>	<b>P</b> <i>tijd in uren</i>	<b>P</b> <i>tarief in €/uur</i>	<b>P * Q</b> <i>kosten per jaar</i>
Aangifte via Transit systeem	1.285.000	0,25	30	€ 9.637.000
DEN-regeling	184.000	0,1	30	€ 552.000
Invoeren in entrepot	1.469.000	0,33	30	€ 14.543.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 24.732.000
<i>Overige kosten</i>	<i>Aantal</i>	<i>Afschrijvings- termijn in jaren</i>	<i>Aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
Aanvragen en onderhouden DEN-regeling				Afh. van organisatie
Aanvragen en onderhouden transit				-
Aanvragen en onderhouden entrepot				-
<i>totale overige kosten:</i>				-

Totale kosten regeldruk	<u>€ 24.732.000</u>
Totale kosten per container (1.469.000 containers)	<u>€ 16,84</u>

### Besparingspotentieel

Een besparing in deze case kan gehaald worden door het gebruik van de DEN-regeling uit te breiden. Daarbij moeten bedrijven ondersteund worden met het vereenvoudigen van vergunningen, zoals de plaatsingsvergunning. Als dit lukt dan is een maximale besparing te realiseren ter grootte van 60% van de kosten van de transitaangiften: € 5.782.000.

## 8. Import van luchtvracht op Schiphol

Bij de kwantificering is uitgegaan van een berekening van het aantal vluchten met luchtvracht

De totale regeldruk bij bijzondere douaneregimes is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<b>Q</b> <i>aantal</i>	<b>P</b> <i>tijd in uren</i>	<b>P</b> <i>tarief in €/uur</i>	<b>P * Q</b> <i>kosten per jaar</i>
Aanleveren informatie ENS	36.600			Middelhoog, Afh. van keten en data
Corrigeren ENS-aangifte en SAL informatie	36.600	1,5 u/vlucht	€30	€ 1.647.000
Uitslag bij afhandelaar	600.000	0,1	€30	€ 1.800.000
Uitslag bij expediteur	4.200.000	0,05	€30	€ 6.300.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 9.747.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>		<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
<i>Vergoeding ENS-aangifte Cargonaut</i>	73.210			
<i>Vergoeding SAL aangifte Cargonaut</i>	73.210			Middelhoog
<i>Abonnement Cargonaut</i>				
<i>totale overige kosten:</i>				-

### Besparingspotentieel

Voor import via luchtvracht is geen nadere besparing gekwantificeerd. Zie voor besparingen de luchtvrachtexport via Schiphol.

Binnen de directe vertegenwoordiging voor zowel import als export verricht de douane-expediteur additionele handelingen, omdat de Douane hem verantwoordelijk houdt voor correctheid van de documentatie. Deze handelingen zijn in totaal becijferd op 15 minuten per zending, voor 4.200.000 importzendingen en 3.627.000 exportzendingen. Dit is een bedrag van € 23,5 mln. Deze kosten zijn in principe grotendeels vermijdbaar.

## 9. Export van luchtvracht via Schiphol

De cijfers voor luchtvracht zijn gebaseerd op een opgaaf van de Luchthaven Schiphol, en cijfers van enkele geïnterviewde partijen.

De totale regeldruk bij export is als volgt te becijferen (afgerond op € 1000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<b>Q</b> <i>aantal</i>	<b>P</b> <i>tijd in uren</i>	<b>P</b> <i>tarief in €/uur</i>	<b>P * Q</b> <i>kosten per jaar</i>
Aanleveren informatie ENS	36.600			Middelhoog, Afh. van keten en data
ENS-aangifte door carrier	36.600	1,5 u/vlucht	€30	€ 1.647.000
Inslag bij afhandelaar	518.000	0,25	€30	€ 3.885.000
Inslag bij expediteur	3.627.000	0,05	€30	€ 5.440.000
Verificatie Bekende Afzender	4.145.000	0,05	€30	€ 6.217.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€ 17.189.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>		<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
Vergoeding expediteur	4.145.000		€ 35	€ 145.075.000
<i>totale overige kosten:</i>				€ 145.075.000

### Besparingspotentieel

Als besparing is aangemerkt de kosten gerelateerd aan de verificatie van de Bekende Afzender. Dit is € 6,2 mln.

## 10. Handelsdocumenten bij uitvoer

De kwantificering is gebaseerd op een opgave van de Kamer van Koophandel over de afgegeven handelsdocumenten. Het betreft certificaten van oorsprong, EUR documenten en legalisaties. Voor papieren documenten is verondersteld dat deze afgegeven worden bij de balie van de Kamer van Koophandel in de regio waar het bedrijf zich bevindt.

Bedrijven moeten voorwerk doen voor het opstellen van de documenten. Dit bestaat vaak uit het maken van een calculatie van de kosten van het product, en een overzicht van de samenstelling van het product. Voor digitale documenten zit een grote besparing in het fysieke proces van indienen (twee keer naar KvK reizen om in te dienen en weer op te halen).

De totale regeldruk bij bijzondere douaneregimes is als volgt te becijferen (afgerond op € 1.000):

<i>Werkproces / investeringskosten</i>	<i>Q</i> <i>aantal</i>	<i>P</i> <i>tijd in uren</i>	<i>P</i> <i>tarief in €/uur</i>	<i>P * Q</i> <i>kosten per jaar</i>
Aanvragen papieren documenten	481.000	5	€ 40	€ 96.200.000
Aanvragen digitale documenten	243.000	3	€ 40	€ 29.160.000
<i>totale arbeidskosten:</i>				€125.360.000
<i>Overige kosten</i>	<i>aantal</i>		<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
<i>Leges KvK</i>	724.000		Gem €14,-	€10.100.000
<i>totale overige kosten:</i>				€10.100.000

### Besparingspotentieel

Het besparingspotentieel is gebaseerd op het verder digitaal indienen van documenten. Deze besparing is voor 481.000 documenten zo'n € 38 mln. plus € 5,- per document legeskosten € 2,4 mln.

## 11. Regeldruk Douane bij invoer

<i>Werkproces / investeringskosten</i>		<i>Q</i>	<i>P</i>	<i>P</i>	<i>P * Q</i>
		<i>aantal</i>	<i>tijd in uren</i>	<i>tarief in €/uur</i>	<i>kosten per jaar</i>
1	Opstellen ENS en instructie	714000	0,417	20	€ 7.147.000
2	Vorbereiden invoer aangifte	2041000	0,75	30	€ 22.995.000
3	Port Facility Security Officer	126	1800	55	€ 12.474.000
		<i>terminals</i>	<i>u/jr</i>		
4	Inspectie plannen	31400	0,25	30	€ 235.000
5	Administratieve afhandeling inspectie	31400	0,5	30	€ 471.000
6	Bij te splitsten B/L geleide formulier ophalen bij douane kantoor	7000	1	30	€ 210.000
7	Begeleiden inspectie	31.400	1,5	30	€ 1.413.000
	<i>totale arbeidskosten:</i>				<u>€ 44.945.000</u>
<i>Overige kosten</i>		<i>aantal</i>		<i>aanschafprijs</i>	<i>kosten per jaar</i>
8	Vergoeding ENS-aangifte	1.020.000		€ 19,12	€ 18.011.000
9	Opstellen SAL totaal	3500		30	€ 850.000
10	Transitaangifte bij ITT	295.000		€ 15	€ 4.425.000
11	Kosten Sagitta invoeraangifte	1.021.000		€ 7	€ 7.147.000
12	Splitsen Bill of Lading	7.000		€ 185	€ 1.295.000
13	Vergoeding douane-expediteur (vervangt andere posten)	2.041.000		€ 40	(€ 40.840.000)
14	Scan controle	53.380		€ 290	€ 15.480.000
15	Fysieke controle	31.400		€ 1.200	€ 37.680.000
	<i>totale overige kosten:</i>				<u>€ 125.728.000</u>
<b>Totale regeldruk Douane bij invoer</b>					<b>€ 129.833.000</b>

## 12. Tabel samenvatting regeldruk

Regelgeving per schakel	Regeldruk (€)	Regeldruk €/container	Potentiële besparing (€)
AEO	n/a		n/a
<b>1. Voor aankomst in de zeehaven</b>	25.158.000	12,33	9.005.000
<b>2. Zeehaven</b>	161.383.000	79,07	83.255.000
<b>2a. directe vertegenwoordiging</b>			12.000.000
<b>3. Fytosanitair toezicht</b>	14.418.000	93,62	7.044.000
<b>4. Vervoer van zeehaven naar achterland</b>	23.514.000	11,52	5.500.000
<b>5. Vervoer naar de klant</b>	91.980.000	73,23	75.000.000
<b>6. Achterlandterminal</b>	14.163.000	10,41	128.000
<b>7. Bijzondere douaneregimes</b>	24.732.000	16,84	5.782.000
<b>8. Luchtvrachtimport</b>	9.747.000		n/a
<b>9. Export van luchtvracht</b>	162.264.000		6.200.000
<b>9a. Directe vertegenwoordiging</b>			23.500.000
<b>10. Handelsdocumenten</b>	135.460.000		20.400.000
Totaal	662.819.000		247.814.000

De besparing voor directe vertegenwoordiging is in principe onderdeel van de standaardvergoeding voor de expediteur.



## B Afkortingen en omschrijvingen

ACN	Air Cargo Netherlands, brancheorganisatie voor luchtvracht
ACTAL	Adviescollege toetsing regeldruk
ADN	Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures, Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen per binnenvaart
ADR	Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route, Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg
AEO	Authorised Economic Operator, status die douane bedrijven kan verlenen indien ze veiligheid en beheersing van hun goederenstroom kunnen aantonen. AEO-gecertificeerde bedrijven krijgen handelsfacilitering van Douane.
AGP	Accijnsgoederenplaats
AGS	Een nieuw aangiftesysteem van de Douane waarmee invoer-, uitvoer- en overige aangiften kunnen worden gedaan.
AIM	Activiteitenbesluit Internet Module
ARBO	Arbeidsomstandigheden
Benelux	België, Nederland en Luxemburg
BIS	Bureau of industry and security, VS, ziet toe op de naleving van EAR regelgeving in relatie tot dual-use en strategische goederen
BKD	Bloembollenkeuringsdienst
BRC	British Retail Consortium
BTW	Omzetbelasting
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZ	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CASSANDRA	Common ASSEssment AND Analysis of Risk in global supply chains"; FP7 project in opdracht van EU DG Move
CCL	Commerce Control List, lijst die in combinatie met de EAR 99 aangeeft welke goederen onder de EAR wetgeving vallen.
CDIU	Centrale Dienst voor In- en Uitvoer, onderdeel van de Douane die toeziet op vergunningen voor in- en uitvoer van strategische goederen/-diensten.
CDW	Communautair Douanewetboek, Engelstalig: Union Customs Code (UCC)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, overeenkomst om bedreiging van overleving van diersoorten ten gevolge van de internationale handel in bedreigde wilde dier- en plantsoorten te voorkomen
CMNI	Contrat de Transport de Marchandise en Navigation Interiere, Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst van goederenvervoer over de (Europese) binnenwateren
CMR	Convention Relative au Contrat de Transport International de Marchandise par Route, Conventie voor het Internationaal Vervoer van Zaken over de Weg
COTIF	Convention Internationale pour les Transports Internationaux Ferroviaires, Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer
CORE	CORE: "Consistently Optimised REsilient secure global supply-chains"; FP7 project in opdracht van REA (Research Executive Agency), met

	belangrijkste betrokken EU DGs: EU DG TAXUD, EU DG Enterprise en EU DG Move
CvO	Certificaat van Oorspong
DEN	Domproc entrepot-regeling
DGVS	Documentloos Goederen Volg Systeem
DIN	Domproc invoer-regeling
Dinalog	Dutch Institute for Advanced Logistics
EAR	Export Administration Regulations, de Amerikaanse wetgeving die de export van US goederen (dual-use en strategisch) reguleert
ECCN	Export Control Classification Number
ECS	Export Control System
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EMEA	Europa, Midden Oosten en Afrika
EMCS	Excise Movement Control System, een geautomatiseerd systeem voor het toezicht op de bewegingen van accijnsgoederen binnen de EU
ENS-aangifte	Summiere aangifte bij binnenkomst
EU	Europese Unie
EVO	Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FENEDEX	Vereniging van Nederlandse exporteurs en andere internationaal opererende ondernemingen
FENEX	Nederlandse Organisatie voor Expeditie en Logistiek
FSB	Fiscale strafbeschikking
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IATA	Handelsorganisatie voor luchtvaartindustrie
ICS	Import control system
IDVV	Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IRU	International Road Transport Union
ISPS	International Ship and Port Facility Security Code
IT	Informatietechnologie
KCB	Kwaliteitscontrolebureau
KMAR	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LNG	Vloeibaar aardgas
LZV	Lange zware voertuigen
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst
Naktuinbouw	Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
NCTS	New Computerised Transit System
Nefarma	Brancheorganisatie van farmaceutische bedrijven
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NLIP	Neutraal Logistiek Informatie Platform
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
Pod	Proof of Deliveries
Pda	Personal digital assistant
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
R&D	Research en development
RID	Internationale reglementering die het vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor regelt

RIK	Reglement Interne Kwaliteitscontrole
RIT	Rijks Inspectie Terminal
RTO	Ruimte voor tijdelijke opslag
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
SAB	Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart
SAL	Summiere aangifte bij losing
SCO	Secure for Cargo flights: veilig voor vracht- en postluchtvaartuigen
SPX	Secure for Passenger flights: veilig voor passagiers-, vracht- en postluchtvaartuigen
SWHT	Single Window Handel en Transport
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
THC	Terminal handling charges
TKI	Topconsortium voor Kennis en Innovatie
TLN	Transport en Logistiek Nederland
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk Onderzoek
UCC	Union Customs Code
ULD	Unit Load Device
UNECE	Europese economische commissie van de Verenigde Naties
VERN	Organisatie voor eigen rijders en kleine ondernemers in transport en logistiek
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VGD	Vereenvoudigd geleide document
VGEM	Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
WCO	World Customs Organization
WSC	World Shipping Council
WTO	World Trade Organization

## **Colofon**

### **Tekst**

Actal (p1-32)

TNO (p33-177)

### **Vormgeving en realisatie**

VormVijf, Den Haag

### **Illustraties advies**

© Michael Sewnarain / ComicHouse.nl

### **Drukwerk**

Telstar Media, Pijnacker

[www.actal.nl](http://www.actal.nl)

[info@actal.nl](mailto:info@actal.nl)

© 2013 Actal, Den Haag



# Actal Adviescollege toetsing regeldruk

Wijnhaven 26  
2511 GA Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

Telefoon: 070 - 310 86 66  
Fax: 070 - 310 86 79

[www.actal.nl](http://www.actal.nl)  
[info@actal.nl](mailto:info@actal.nl)

© 2013 Actal, Den Haag